
JUAN LUIS MANFREDI

Diplomacia. Historia y presente



EDITORIAL
SÍNTESIS

DIPLOMACIA. HISTORIA Y PRESENTE

Colección:
Estudios y Relaciones Internacionales

Coordinador:
PEDRO A. MARTÍNEZ LILLO



Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de la propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) vela por el respeto de los citados derechos.

DIPLOMACIA. HISTORIA Y PRESENTE

JUAN LUIS MANFREDI



Consulte nuestra página web: **www.sintesis.com**
En ella encontrará el catálogo completo y comentado

Reservados todos los derechos. Está prohibido, bajo las sanciones penales y el resarcimiento civil previstos en las leyes, reproducir, registrar o transmitir esta publicación, íntegra o parcialmente, por cualquier sistema de recuperación y por cualquier medio, sea mecánico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o por cualquier otro, sin la autorización previa por escrito de Editorial Síntesis, S. A.

© Juan Luis Manfredi

© EDITORIAL SÍNTESIS, S. A.
Vallehermoso, 34. 28015 Madrid
Teléfono: 91 593 20 98
www.sintesis.com

ISBN: 978-84-1357-124-9
Depósito Legal: M. 24.694-2021

Impreso en España - Printed in Spain

Índice

PRÓLOGO por D. ^a Arancha González Laya, exministra	9
---	---

PARTE I

Diplomacia y política internacional

1. POR QUÉ ESTUDIAR DIPLOMACIA	15
1.1. La diplomacia, actividad política internacional	15
1.2. Cinco funciones de la diplomacia	18
1.3. Historia y diplomacia	21
1.4. Ética de la diplomacia	24
Preguntas de autoevaluación	27
2. TEORÍA POLÍTICA DE LA DIPLOMACIA	29
2.1. Pensar la diplomacia	29
2.2. Realismo y diplomacia	31
2.3. Idealismo y diplomacia	35
2.4. Heterodoxia y diplomacia	38
Preguntas de autoevaluación	41
CASO PRÁCTICO PARTE I	43

PARTE II
El sistema diplomático

3. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DIPLOMÁTICO	47
3.1. Diplomacia y política internacional	47
3.2. La política exterior	49
3.3. El Ministerio de Asuntos Exteriores	51
3.4. El cuerpo diplomático	54
3.5. La embajada	57
Preguntas de autoevaluación	60
4. LA DIPLOMACIA BILATERAL Y MULTILATERAL	61
4.1. Fundamento de las relaciones diplomáticas	61
4.2. La diplomacia bilateral	62
4.3. Tendencias en la bilateralidad	65
4.4. La diplomacia multilateral	67
4.5. Diplomacia de cumbres	70
Preguntas de autoevaluación	72
5. LA DIPLOMACIA CONSULAR	75
5.1. Fundamento de las relaciones consulares	75
5.2. Funciones y tareas consulares	77
5.3. La codificación	81
5.4. El profesional consular	83
Preguntas de autoevaluación	86
6. LA PRÁCTICA DIPLOMÁTICA	89
6.1. La negociación	89
6.2. Bases para el éxito de la negociación	92
6.3. La solución de controversias	96
6.4. El protocolo	99
Preguntas de autoevaluación	101
7. ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	103
7.1. Organizaciones internacionales	103
7.2. Estructura de las organizaciones internacionales	106

7.3. El sistema de Naciones Unidas	109
7.4. La diplomacia de la Unión Europea	113
7.5. Otras organizaciones internacionales	116
Preguntas de autoevaluación	117
CASOS PRÁCTICOS PARTE II	119

PARTE III
Retos contemporáneos

8. NUEVOS ACTORES DIPLOMÁTICOS	123
8.1. Fundamentos de la diplomacia en red	123
8.2. Empresas globales y diplomacia corporativa	125
8.3. La diplomacia urbana: las ciudades globales	128
8.4. Las organizaciones no gubernamentales	133
8.5. Insurgentes, terroristas y revolucionarios	135
Preguntas de autoevaluación	138
9. LA DIPLOMACIA ESPECIALIZADA	141
9.1. La diplomacia pública	141
9.2. La diplomacia cultural	145
9.3. La diplomacia científica	153
9.4. La diplomacia económica y comercial	157
Preguntas de autoevaluación	162
10. LA DIPLOMACIA EN EL MUNDO DE LAS IDEAS	165
10.1. Diplomacia y liderazgo político	165
10.2. La diplomacia en el zoco de las ideas	170
10.3. La diplomacia digital	176
10.4. Diplomacia y periodismo	181
Preguntas de autoevaluación	185

11. DIPLOMACIA PARA LA INCERTIDUMBRE	187
11.1. Vientos de cambio	187
11.2. Diplomacia de la nostalgia	192
11.3. Diplomacia y desglobalización	196
11.4. Diplomacia y cambio social	198
11.5. Diplomacia y pandemia: la aceleración del tiempo histórico	201
Preguntas de autoevaluación	206
CASOS PRÁCTICOS PARTE III	208
SOLUCIONARIO	211
BIBLIOGRAFÍA	213

2

Teoría política de la diplomacia

La teoría política de la diplomacia tiene como finalidad explicar cómo el pensamiento influye en el orden y la práctica diplomática. La concepción de la política internacional delimita la función del Estado, caracteriza el cuerpo diplomático y lista los contenidos bilaterales o multilaterales. La teoría no sujeta la realidad, sino que se emplea para conocer los antecedentes, las rutinas o las justificaciones –aunque sean *ex post*– de la actividad diplomática.

2.1. Pensar la diplomacia

La diplomacia es una disciplina compleja creada desde la práctica y no desde unos presupuestos teóricos inamovibles. Como sucede en otras actividades humanas, las piezas encajan *a posteriori* y el puzzle teórico no siempre resulta coherente. Por eso, los conceptos fundamentales de la política y las relaciones internacionales están en discusión y no terminan de definirse, acotarse o regularse. El control sobre el territorio, el monopolio de la violencia, el uso efectivo del poder, la legitimidad, la injerencia, la soberanía o la rendición de cuentas son abstracciones teóricas que encuentran multitud de excepciones y casos *sui generis*. Son consideraciones de carácter generalista que responden a un plan de política exterior, pero que necesitan un ajuste recurrente en las medidas y las decisiones concretas que se toman en destino.

Para pensar la diplomacia conviene olvidarse de distribuciones políticas parlamentarias (izquierda-derecha, progresista-conservador). Las grandes líneas de la diplomacia pueden justificarse mediante la lectura de los discursos y las declaraciones de los altos representantes de la clase política. La teoría política asienta los fundamentos y constituye la clave de bóveda intelectual de un proyecto diplomático. Sin embargo, no cabe atribuir a un partido o una ideología política un modo de pensar y ejecutar la diplomacia, ya que esta depende del contexto social e histórico, de los recursos disponibles y del propio proyecto político. La diplomacia no opera en el vacío, sino que refleja un legado

histórico (autores, fuentes, conceptos, hechos relevantes) y una epistemología de la conducción de los asuntos internacionales. La diplomacia son hechos concretos, decisiones que reflejan una actividad política.

Siguiendo a John Lewis Gaddis, el éxito de la diplomacia consiste en el conocimiento de la *grand strategy*, esto es, la vinculación inexorable entre los fines y las aspiraciones de los países (¡y sus líderes!) con los medios y las capacidades reales, dentro un entorno de elección limitada. Con Raymond Aron, sabemos que las relaciones internacionales son conducidas por los militares en situación de conflicto, mientras que el diplomático actúa como referencia para la gestión de las relaciones de paz, negociación y acuerdo. Pero son dos funciones conexas, Jano y Minerva de la realidad internacional en acertada metáfora de Stanley Hoffman.

La teoría diplomática ha evolucionado conforme las dimensiones de la política. El desarrollo tecnológico y de transportes ha acortado las distancias y ha afectado el modo de entender la geografía. La nueva Ruta de la Seda impulsada por China representa inversiones e infraestructuras para conectar el comercio global en un ejercicio diplomático reestructurador de balance de poder entre Oriente y Occidente. La organización espacial redistribuye los focos de interés, los actores y las agendas. Al mismo tiempo, la digitalización desterritorializa los protagonistas y la agenda multilateral. La ciberseguridad, la protección de datos, la inteligencia artificial o los *big data* son ejes de la conversación diplomática bilateral y en organizaciones internacionales. La densidad de las relaciones, manifestada en los medios de comunicación, los transportes y el turismo, teje una red de relaciones diplomáticas que afecta a la práctica diplomática. Los métodos de trabajo y los objetivos se adaptan a la desjerarquización. Los grupos de interés presionan para defender sus objetivos por medios diplomáticos (aranceles, fronteras, control migratorio, desregulación internacional). La concatenación de cambios obliga a pensar la teoría que sustenta el ejercicio de la diplomacia.

Paul Sharp ofrece otra dimensión de análisis para pensar la diplomacia. El autor diferencia entre el proceso de encuentro, descubrimiento y reencuentro. La diplomacia es el resultado del contacto entre dos grupos humanos que se reconocen extraños entre sí. Al encuentro le sigue el conocimiento mutuo, que incluye preferencias políticas o económicas o manifestaciones culturales. El reencuentro es el proceso que aminora las diferencias entre grupos. El diplomático profesional vive en los puntos de encuentro, aunque no siempre en circunstancias pacíficas. La teoría de Sharp sirve para entender la importancia del reconocimiento del otro distanciado en una comunidad política.

Pensar la diplomacia consiste, pues, en encontrar mecanismos que transformen las decisiones abstractas de la acción exterior en iniciativas concretas de la política exterior, sobre el terreno. La diplomacia no es una herramienta para la autojustificación de los gobiernos ni un instrumento de análisis forense de los procesos históricos. Es tal el peligro del abuso del pensamiento geopolítico como significativo vacío que reduce la sociedad internacional a una yuxtaposición de países, intereses y misiones históricas. La

diplomacia es una profesión con tradición, usos y doctrina que gestiona los intereses de los actores internacionales en la arena global.

En síntesis, este capítulo ha evitado la adjetivación de la diplomacia para centrarse en los aspectos fundamentales de cada escuela de pensamiento y su impacto en el diseño de la política exterior y el ejercicio de la diplomacia.

2.2. Realismo y diplomacia

El realismo es la escuela de pensamiento que considera que el estado de naturaleza de la sociedad internacional es la anarquía y el desorden. La seguridad es el tema principal de discusión porque está en juego la supervivencia del Estado, unidad de medida de todas las decisiones. Es la escuela dominante, aunque no existe una unidad doctrinal sistematizada. Las bases del realismo que afectan a la diplomacia son las siguientes:

- a) La definición de la soberanía como una comunidad política con autoridad sobre un territorio.
- b) La identificación de los intereses nacionales.
- c) La interpretación de cuestiones internacionales en clave de seguridad (COVID y salud pública, movimientos políticos en Bielorrusia o movimientos identitarios en Bolivia o México).

La diplomacia es un instrumento del Estado para ejercer la defensa del interés nacional en la esfera internacional, como otras políticas públicas. Por eso, subordina la ética o la moral a dicho interés. Se pueden sacrificar otros valores (la mentira, el espionaje, el acuerdo oculto a la opinión pública) en beneficio de este otro bien mayor. El no seguimiento de las normas y las convenciones diplomáticas dificulta la estabilidad y, dado que los otros también trampean, es lícito aprovechar cuantas ventajas se presentan. La guerra de Iraq (2003) muestra cómo el poder hegemónico de Estados Unidos fuerza las instituciones multilaterales para conseguir sus propias metas. Los informes de Hans Blix, en calidad de director de la Comisión de Control, Verificación e Inspección (UNMOVIC), la falta de determinación del Consejo de Naciones Unidas o la oposición de algunos países europeos no impidieron el comienzo de la guerra.

El prisma de poder, fuerza y dominación determina la naturaleza conflictiva de las relaciones internacionales. Es un enfoque competitivo y de suma cero, lo que dificulta el establecimiento de alianzas o coaliciones duraderas. Los Estados pueden llegar a acuerdos puntuales, pero, una vez repartidas las ganancias, se reinicia el juego diplomático. John Gray identifica el miedo como motor de decisiones en materia de política exterior. El miedo conduce en la creación de instituciones y mecanismos de convivencia para aminorar el desorden internacional. El Estado actúa como garante en la medida en que

puede utilizar la violencia contra los grupos terroristas o la insurgencia, puede redistribuir riqueza contra la desigualdad y puede defender el derecho a la identidad cultural.

Frente al desorden global, solo el Estado garantiza la seguridad de los ciudadanos y los intereses en la medida en que cuenta con los instrumentos de poder coercitivo para imponer su voluntad. No hay una visión sistémica o de equilibrios de poder, sino decisiones aisladas que persiguen maximizar los resultados. La diplomacia coercitiva contribuye a la imposición de objetivos, pero la sociedad internacional aspira a que esa se refiera a amenazas concretas, ajustadas al derecho internacional y motivadas públicamente. El estudio de la seguridad internacional indica que las nuevas amenazas (violencia intraterritorial, violencia política, terrorismo, piratería, Estados fallidos, tráfico de personas, negocios ilícitos) requieren respuestas distintas a las tradicionales. La función de la policía, las políticas de interior y el poder judicial adquieren un nuevo significado en detrimento de la perspectiva solamente militar.

El sostén de la seguridad colectiva se emplea para justificar:

- a) La seguridad física de un territorio, que incluye la escisión o invasión. El estudio de los sucesos de Crimea en 2014 o la creación de Sudán del Sur encajan en esta definición.
- b) La seguridad ontológica que emplea argumentos procedentes de la lengua, la historia o la cultura para la construcción de una identidad distinta a la de los vecinos. Armenia, entre Rusia y Turquía, se ubica en esta dimensión.
- c) La seguridad de reconocimiento como en el caso de los Estados de nueva creación, cuya supervivencia depende de una visión integral de la diplomacia, la política y la defensa. Kosovo es ejemplo de esta estrategia.
- d) La seguridad como una dimensión de bienestar y progreso. Este testimonio se evidencia en las posturas proeuropeas en Ucrania y Bielorrusia.

Para Henry Kissinger, el Congreso de Viena de 1815 representa el punto álgido de esta visión del equilibrio de poder y la defensa de los intereses. Kenneth Waltz avanza la agenda diplomática hacia el ejercicio del poder y de las capacidades. La moralidad de los Estados, parafraseando a George Kennan, depende de los intereses básicos: seguridad, integridad territorial y bienestar ciudadano. Para Morgenthau, la propia supervivencia es el deber moral primigenio. No cabe una apelación a una moral superior de carácter universal, básicamente, porque cada Estado interpreta estas conforme a sus usos y tradiciones.

El individuo, y por extensión los derechos humanos, no es relevante. Por sí solo no tiene capacidad de transformación de la realidad internacional, sino apoyado en los instrumentos del Estado. Por eso, siguiendo a Kennan, la diplomacia no es una actuación resultante de la moral individual, sino un conjunto de decisiones que se toman para defender al Estado del desorden. Así, la diplomacia pertenece a la esfera de la alta

política, no al territorio de la opinión pública o publicada. Tampoco los valores son principales, salvo el valor mismo que confiere la supervivencia del Estado. Así se explica la capacidad para tejer acuerdos con enemigos o competidores, aunque también aquí se dan contradicciones. La administración Trump (2016-2020) ha conseguido firmar acuerdos con los talibanes en Afganistán y sentarse a la mesa con Kim Jong-un en la península coreana, al tiempo que ha dinamitado el Tratado del Libre Comercio entre Estados Unidos y la Unión Europea o los acuerdos de no-proliferación con Rusia.

En perspectiva histórica, la evolución del pensamiento realista afecta a la conducción de la diplomacia. La *raison d'état* no cuadra con las sociedades democráticas, sostenidas sobre la rendición de cuentas y la abolición de cualesquiera sea el interés dinástico. La soberanía emana del pueblo, cuya opinión se expresa en las urnas. Si el gobierno cambia de proyecto, las prioridades y los intereses también se ven afectados. En este sentido, el realismo responde que la primera obligación del mandatario es con el pueblo, luego no cabe una interpretación cerrada de la teoría diplomática. De otro modo, no cabría acción política en el interés nacional y regiría un historicismo de la realidad internacional. El giro atlantista de los gobiernos del Partido Popular (1996-2004) es legítimo en términos de cultura democrática, aunque fuera a costa del acervo europeo que había constituido la espina dorsal de la política exterior española desde la Transición. Este ejemplo no ayuda, sino que dificulta la comprensión teórica de la diplomacia. Si el gobierno identifica las prioridades con un programa político y no con las necesidades del Estado, el interés nacional –como concepto conclusivo de la teoría política realista– se disuelve.

La orientación práctica de la diplomacia realista explica la confusión polisémica entre fines (objetivos legítimos) con medios (herramientas). Una mala práctica realista es el abuso de la condición “estratégica” para cualquier decisión de política exterior en beneficio de un supuesto “interés nacional”.

El diplomático analiza y ejecuta la política exterior conforme a un análisis de fines, medios, coste y resultados. La alta política complementa esta visión con nombramientos y denominaciones.

La creciente complejidad de las relaciones internacionales dificulta la acotación del interés nacional. Es un concepto polisémico que oculta las externalidades negativas de una posición fija en el tablero. Aquello que conviene a un país en materia de cambio climático o migraciones puede afectar negativamente a otras en economía internacional o relaciones de vecindad. El bloqueo inicial de Polonia, Hungría y Eslovenia al marco financiero plurianual de las instituciones europeas para el periodo 2021-2027 defiende su interés nacional de proyecto político (no injerencia de las instituciones en decisiones de política interna), pero les perjudica porque bloquea su propio acceso a los fondos europeos Next Generation EU. En el mismo orden, el uso de las finanzas, las inversiones, el apoyo a grupos políticos, el comercio internacional, la ciberseguridad o el control de fronteras suponen la conversión de tales decisiones políticas en armas diplomáticas para influir en la esfera internacional. La Unión Europea sanciona a Rusia y Venezuela,

mientras que la conversión yuan-dólar se emplea para forzar las negociaciones comerciales. La realidad admite estas contradicciones que estropean un cuadro teórico.

La complejidad de las relaciones internacionales y los múltiples prismas de la seguridad explican la orientación bilateral de la diplomacia realista. Las alianzas y los acuerdos entre dos partes son más sencillas de ejecutar, pueden excluir aspectos políticos sensibles (aka, política de derechos humanos) y rinden cuentas solo entre iguales. El denominado consenso de Beijing señala cómo la diplomacia china ha conseguido colocar su agenda de intereses sin mencionar la cuestión política o la agenda de derechos humanos. El acceso al gigante económico y comercial constituye las bases del realismo, que sacrifica otros ideales políticos o liberales. La ruptura del acuerdo entre Rusia y Estados Unidos bajo veladas acusaciones de deslealtad mutua es mala noticia para el avance de la paz, pero un ejemplo más del realismo político que rige en materia de seguridad. Este mismo argumento explica la debilidad de las instituciones multilaterales en materia de seguridad colectiva, empezando por el propio Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Cuando la voluntad política no quiere, es imposible el avance diplomático. El realismo de los cinco Estados miembros con silla permanente no es rotatorio. En otro orden, el Tratado de No Proliferación Nuclear (1968) ha funcionado ante el temor del uso indiscriminado de dichas armas. El Tratado comprende obligaciones recíprocas, normas y acuerdos informales, además de la dirección política de la Agencia Internacional de la Energía Atómica. La Agencia tiene un acuerdo de relación, pero no es un organismo especializado vinculado al sistema de Naciones Unidas. Francia ha defendido sus acuerdos con Egipto por la vía económica y militar, con exportaciones de tecnología militar valorada en 1400 millones de euros anuales (por delante de Estados Unidos), de modo que la agenda de derechos humanos ha quedado al margen. El ejecutivo de Macron defiende que los acuerdos sirven a la estabilidad en la región y los procesos de paz en Libia (2019).

El realismo constituye la base de la perspectiva de seguridad internacional, incluyendo la exégesis de la Convención de Viena (1961) sobre el uso de información recabada en el exterior. La indefinición contribuye a la amalgama de diplomacia, espionaje o contrainteligencia, ya que el diplomático ha de conocer el desarrollo de la situación política local y esto incluye conversaciones con líderes opositores en regímenes no democráticos. Los servicios de información y espionaje responden ante la jefatura de misión de modo que se establece una relación simbiótica. La información de inteligencia sirve a los diplomáticos para elaborar las notas verbales que envían al Ministerio. Esta confusión entre profesiones no es recomendable, ya que genera externalidades en la conducción de la política exterior y debilita los puentes de conversación entre países. Sin embargo, es una práctica habitual que sirve para afean un comportamiento o decisión.

Además de los servicios de información, la diplomacia emplea la agenda militar para el avance de las relaciones internacionales tanto para:

- a) El diálogo militar para el mantenimiento de la paz y la reducción de las controversias. Este aspecto incluye la comprensión de la estructura de seguridad y fuerzas armadas en destino, bien sea las políticas de la administración, la formación o las técnicas de trabajo. Conviene indicar aquí el fenómeno de privatización de la violencia, que dificulta los mecanismos diplomáticos al uso. El contratista no se somete a las mismas normas de derecho internacional con los posibles vacíos legales que esto conlleva.
- b) El intercambio de información técnica sobre los desarrollos tecnológicos de la industria de la defensa. Al sector un sector económico sensible y con posibilidades de doble uso, civil y militar, las relaciones se vehiculan para favorecer los intercambios comerciales, proteger la propiedad industrial, establecer economías de escala o excluir a determinados productos o servicios del mercado. Esta dimensión económica muestra la confluencia de economía, seguridad, política y diplomacia. En suma, la encomienda del agregado militar proporciona cobertura a dichas transformaciones, si bien está por ver su readaptación al orden multipolar que viene.

2.3. Idealismo y diplomacia

El idealismo representa la tradición liberal de buen gobierno de los Estados (principio democrático, justicia social, tolerancia, respeto, progreso) y de las relaciones entre Estados (instituciones, codificación jurídica, arbitraje, mediación). Frente al desorden, la doctrina propone la colaboración y la cooperación para proteger un catálogo de valores universales. Aquí radica el primer problema diplomático, ya que, si tales valores son de rango universal, cabe la difusión y la intervención en países cuyos regímenes no respetan las libertades públicas y los derechos fundamentales. El orden globalizador posterior a 1945 encuentra elementos idealistas con la fundación de organizaciones multilaterales, el declive del uso de la fuerza entre Estados y la expansión comercial. En la actual etapa globalizadora, el idealismo tiene multitud de detractores. Las consecuencias negativas de la globalización, sobre todo la desigualdad, genera descontentos y movimientos sociales que cuestionan el sistema internacional. La vuelta al proteccionismo económico refleja este impulso para recuperar fronteras cerradas, culturas locales y poder ejecutivo contundente. La retórica antiglobalización es, por naturaleza, antiliberal.

En la práctica diplomática, el idealismo contribuye con tres elementos principales:

- a) El establecimiento de normas e instituciones de gobernanza supranacional. Los regímenes internacionales articulan la convivencia con mecanismos formales e informales, según intereses, áreas geográficas o tradiciones.

- b) El individuo, razonable, es la unidad de medida de las decisiones. La política de derechos humanos estructura la lógica de las sociedades pluralistas.
- c) Los valores universales, de la dignidad a la justicia, combinan el derecho, la economía y el progreso social. El Estado se subordina a estos principios.

El idealismo ha evolucionado hacia nuevos territorios tales como la interdependencia compleja o los estudios transnacionales. El neoinstitucionalismo reduce la tensión de seguridad porque considera que en un entorno de cooperación multilateral se amplían las ganancias. Los actores, sean Estados o instituciones, ganan con la estabilidad tanto en términos relativos como absolutos. El reto diplomático es la identificación de las preferencias políticas para persuadir de la ganancia mutua. Este hilo puede seguirse hasta la gestión del poder blando, esto es, la atracción y la seducción de los públicos extranjeros para conseguir objetivos políticos.

El idealismo identifica una agenda de valores morales que aspiran a ser universales. El titular de los derechos es el individuo, no el Estado, por lo que las libertades individuales y los derechos humanos están en la agenda diplomática. La cooperación alcanza la perspectiva de Estado, que limita el poder político para obtener una ventaja superior a través de mecanismos de colaboración y respeto mutuo. La paz duradera, el libre comercio, la libertad de conciencia son fines, mientras que la negociación, los acuerdos o las instituciones son medios diplomáticos. Sin embargo, emerge aquí una aporía. Las ideas universalistas de derechos y libertades se ejercen en la comunidad política del Estado-nación. Sin fronteras, el individuo carece de instituciones para protegerse. La parcelación por Estados contribuye a la efectividad del idealismo, aunque este aspire a representar a la comunidad universal.

El cálculo de expectativas crece con la tecnificación del mundo. Los acuerdos técnicos, la expansión comercial, el uso racional de los instrumentos o los avances científicos configuran la arquitectura de gobernanza desde la segunda mitad del siglo XIX. Las conferencias de paz de La Haya (1899 y 1907). La continuidad opera en el *raison de systeme* que sustituye a la *raison de État*. La lealtad diplomática no es personal, no es una regalía de los gobernantes, sino hacia unos valores o intereses de corte democrático.

La diplomacia multilateral se asienta en el Tratado de Versalles (1919), donde 70 delegados procedentes de 27 países acuerdan la paz. El impulso reformista de Gran Bretaña, Francia, Italia y Estados Unidos introduce el valor preeminente de las democracias, cuyo espíritu refleja la Sociedad de Naciones. Los diplomáticos residen en Ginebra, cuentan con una agenda de seguridad y dos instituciones permanentes (asamblea y consejo), frente al modelo de diplomacia *ad hoc* de las grandes potencias heredado del Congreso de Viena (1814-1815).

El idealismo contemporáneo se funda sobre el discurso normativo de los 14 puntos del presidente Woodrow Wilson (1913-1921), que da nombre al “wilsonianismo” o “internacionalismo de Wilson”. El punto fundamental se refiere a la naturaleza abierta

de los tratados y el final de la diplomacia secreta. La opinión pública puede seguir las negociaciones diplomáticas, que ya no será asunto exclusivo del poder ejecutivo. El aspecto que nos interesa un siglo después es la incorporación de la opinión pública a la política exterior, tanto como observadora de las decisiones y las negociaciones o como actriz y promotora de estas.

El documento refleja también los problemas que emanan de la aplicación práctica de los ideales. Estados Unidos no se incorporó a la Sociedad de Naciones, institucionalización de los acuerdos. La conferencia diplomática sienta los cimientos de las relaciones entre naciones democráticas, impulsa el uso de la lengua inglesa y antecede la creación de las Naciones Unidas como institución de seguridad colectiva. El sonoro fracaso diplomático que conduce a la Primera Guerra Mundial restará credibilidad al idealismo durante generaciones en la escuela estadounidense. El error teórico del liberalismo reside en el olvido de los comportamientos irracionales de Estados e instituciones. Las crisis económicas o el nacionalismo no son de naturaleza racional. La destrucción de Yugoslavia o la gestión nacionalista de la crisis provocada por la COVID-19 son ejemplos de la falta de cooperación en beneficio de aspectos individuales.

La institucionalización caracteriza el idealismo posterior a la Segunda Guerra Mundial. 50 países firman en San Francisco la Carta de Naciones Unidas (1945), así como la creación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La institucionalización conlleva nuevos problemas, como la participación de actores no estatales, el derecho a veto o el propio mecanismo negociador entre los 193 estados miembros. La expresión jurídica plantea un problema de legitimidad política, a saber, la identificación de los actores con derecho a participar en las cuestiones internacionales, su grado de responsabilidad en la ejecución de las decisiones colectivas o la acción u omisión de cuestiones concretas.

El impulso moral plantea dos problemas. El primero emerge de la condición cosmopolita de los valores y los derechos, es decir, si estas son de carácter universal o dependen de las tradiciones y culturas locales. Si existen unos derechos universales, se comprende el “deber sagrado de civilizar” que aparece en la literatura colonial. Así se justifica la vehemencia hacia regímenes políticos no liberales, cuya fundación moral no merece el mismo trato igualdad en la esfera internacional. Este aspecto debe atemperar el deseo de alcanzar un buen fin (acabar con la violación masiva de derechos humanos) con el análisis neto de las posibilidades de alcanzar dicho fin.

El segundo reto es la conciliación entre los derechos universales y las políticas de la emoción. La identidad, la memoria, la nostalgia y otras emociones aspiran a convertirse en fuentes de derecho, con graves consecuencias sobre el ideal de ciudadano de la república. Lidar con los regímenes populistas desafía las convenciones diplomáticas.

El reto del idealismo contemporáneo se estructura en tres ejes. El primero consiste en la defensa de los valores y las instituciones liberales, no necesariamente bajo el paraguas del multilateralismo. La independencia del poder judicial, con afrentas en

Hungría, Polonia o Rusia, es una cuestión que estará en la agenda idealista. De igual modo, el idealismo ha de conducirse por la recuperación económica global con políticas contra la desigualdad. La interpretación liberal de la economía pasa por la revisión de las prácticas fiscales de las multinacionales y las corporaciones tecnológicas, el reajuste del comercio internacionales o la provisión de mecanismos de bienestar. La salida del Reino Unido de la Unión Europea es paradójica. En el escenario post-Brexit, el libre comercio necesitará una defensa sólida, con principios jurídicos y económicos de nuevo cuño. Quizás la nueva posición del Reino Unido en el tablero internacional contribuya a recuperar la centralidad de la Organización Mundial del Comercio. El tercer vector es la incorporación de nuevos ejes transversales de acción internacional. El cambio climático, la salud pública, las migraciones o la gestión de los residuos reúnen las características necesarias para un modelo diplomático multilateral. La desconcentración de poder conduce a la incorporación sistemática de más Estados a los centros de decisión (¿Consejo de Seguridad de Naciones Unidas?) y la suma de otros actores no estatales.

2.4. Heterodoxia y diplomacia

La heterodoxia representa el conjunto de teorías, métodos y sistemas que rompe con el binomio realismo-idealismo que ha caracterizado el estudio de las relaciones internacionales. Tienen en común la introducción de nuevas perspectivas históricas, sociológicas o geográficas. El sistema de Westfalia, basado en los Estados-nación europeos, minusvalora otros enfoques. Las teorías heterodoxas no están vinculadas entre sí, salvo por el planteamiento post-positivista que aboga por el pluralismo normativo e identitario. Los grupos sociales, “la sociedad internacional” en el sintagma de la escuela inglesa, requieren un consenso previo resultado del pensamiento político dominante. El derecho internacional, las instituciones o las alianzas, así como los medios de comunicación participan en la construcción de dicho orden. Estas ideas sostienen privilegios que no son discutidos. Susan Strange teoriza que el poder se construye sobre la seguridad colectiva, la producción económica, las finanzas y el conocimiento. La herencia constructivista discute los significados que moldean la realidad diplomática (nación, cultura, derechos humanos).

En la práctica diplomática, la heterodoxia es importante porque:

- a) Construye elementos de análisis y comprensión ajenos a la lógica westfaliana. La propia Unión Europea representa una comunidad política que comparte valores y señas de identidad sin la limitación del Estado nación.
- b) Teoriza sobre la dinámica y el alcance del poder compartido, que no se centra solo en las capacidades militares.

- c) Investiga el rol político conservador de los diplomáticos, profesionales del sistema que les beneficia y cuya elite administrativa representan.

James der Derian es el autor más relevante para comprender la heterodoxia en diplomacia. Mediante la revisión de la teoría política, introduce aportaciones relevantes en materia de símbolo, lenguaje y poder como mecanismos de mediación con el extranjero. La relación entre poder y cultura, pues, no sigue una lógica cronológica o conceptual, sino que se ajusta a la propia trayectoria local. Para comprender la diplomacia, introduce seis paradigmas, referencias en la mediación diplomática:

1. Diplomacia y mito.
2. Protodiplomacia.
3. Diplomacia.
4. Antidiplomacia.
5. Nueva diplomacia.
6. Tecnodiplomacia.

Interesa, asimismo, su análisis sobre los efectos de las tecnologías digitales en los conflictos. La virtualización deshumaniza el enfrentamiento bélico, reducido a pantallas y dispositivos. Sin continuidad geográfica o personal, el valor del derecho internacional y de las convenciones diplomáticas se banaliza.

El pensamiento marxista se interesa por el desarrollo y la expansión del sistema capitalista. La noción de hegemonía que aparece en Antonio Gramsci explica el modo dominante de relacionarse con terceros países, bien sea mediante las industrias de la comunicación y la cultura bien mediante las finanzas multilaterales. Las ideologías dominantes construyen la superestructura que luego facilita la relación comercial entre países y el orden económico globalizador tanto a través de plataformas audiovisuales como del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En Iberoamérica, la teoría de la dependencia investiga las dificultades de los países de la región para su propio desarrollo económico. La división entre “centro” y “periferia” genera un primer sistema central, rico y próspero, mientras que el segundo queda relegado a los márgenes y las actividades menos competitivas. En consecuencia, la estrategia iberoamericana impulsó el proteccionismo comercial, la sustitución de las importaciones y la protección de la divisa. En otro orden, aparece la obra de Immanuel Wallerstein, autor marxista de referencia. Plantea que los poderes político y comercial confluyen y dan forma a los ciclos hegemónicos. Desde el siglo XVI, en “El moderno sistema mundial”, Wallerstein identifica los ciclos genovés, neerlandés, británico y estadounidense. Anticipaba el autor que a esta ola norteamericana le sucedería el ciclo chino por su capacidad para afrontar una crisis estructural del capitalismo. El sistema mundo de Immanuel Wallerstein conecta

los ciclos de expansión comercial y política con las respectivas hegemonías genovesa, holandesa, británica y estadounidense.

En sintonía, el postcolonialismo se ocupa de los procesos históricos de descolonización. Junto al desarrollo, aparecen la clase social, las multinacionales como unidades de análisis en el sistema. Es relevante estudiar cómo se construye la legitimidad diplomática en un Estado de nueva creación. El *apartheid* en Sudrfrica, los estudios de Edward Said o la resistencia anticolonial de Frantz Fanon son temas recurrentes.

El feminismo y las teorías de género han resultado una fuente de innovación en el estudio de la teoría diplomática. Se interesa por los roles femeninos en los asuntos internacionales (Conferencia de Beijing, 1995) y en los puestos de poder (embajadoras, negociadoras, altos cargos). Con anterioridad, el estudio de la mujer era solo instrumental, como esposa de diplomático y facilitadora de relaciones sociales en el destino. Es natural, dado que hasta 1945, Francia, Reino Unido, Canadá o Suecia no permitieron la incorporación de la mujer a la carrera diplomática. La paridad se ha mejorado, pero el techo de cristal es evidente. En la práctica, solo el 15 % de las jefaturas de misión están ocupadas por mujeres. La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas subraya el papel de la mujer en los procesos de paz y seguridad, así como en la reconstrucción postbélica. Profesionales de México, Suecia y España han escrito sobre la necesidad de una diplomacia feminista, que se define como la introducción de la agenda en los objetivos de la política exterior. La agenda LGTBi aparece como referencia de los derechos de nueva generación.

En este epígrafe hay que añadir la paradoja de las revoluciones. Sostiene que los diplomáticos profesionales no suelen liderar los cambios internacionales, pero que estos no pueden ejecutarse sin la acción diplomática. Benjamin Franklin y John Adams en la Francia del rey Luis XIV o la misión soviética en Suiza perseguían la transformación del sistema con apoyo exterior. La revolución americana encontró en el español Bernardo de Gálvez un puntal para canalizar las ayudas del gobierno a los rebeldes, liderar las campañas en el Misisipí y dividir los esfuerzos británicos por sofocar la revuelta de las 13 colonias. Alta política y diplomacia se fusionan para eludir los problemas de lealtad y la razón de Estado. La legitimidad del sistema es una idea porosa que sirve para la búsqueda de nuevos interlocutores, la ruptura del diálogo con el gobierno anterior (Nixon y las relaciones con Taiwán), el cierre o la apertura de embajadas (Kosovo), entre las medidas más conocidas. En la actualidad, la Unión Europea tiene que decidir cómo actuar con Venezuela, cuyo régimen considera ilegítimo.

Por último, está por ver los efectos del populismo en la diplomacia. El liderazgo político populista desintermedia las instituciones, cuya valía ninguna. Los diplomáticos son *establishment* y no son fiables para el proyecto de cambio. Por eso, se dejan vacantes nombramientos en embajadas y en las multilaterales. El ecosistema mediático digital refuerza las conversaciones por Twitter y dificulta la negociación discreta. El pivote doméstico centraliza las decisiones, por lo que la política exterior es meramente

instrumental. La propaganda a favor de la salida del Reino Unido de la Unión Europea utilizaba esta técnica, así como el uso de la Organización Mundial de la Salud como ariete a favor o en contra de determinadas decisiones comprensibles solo en clave local. El comercio global, la intervención militar o la defensa de las libertades se entiende desde la óptica local, sin mayores compromisos. El neoaislacionismo del Donald J. Trump ha perjudicado la posición global en Asia. Las instituciones son medios para accionar la política doméstica, pero no son espacios de comunidad política global. La sobreexposición de Emmanuel Macron tanto en la Unión Europea como en la OTAN coincide con este planteamiento.

Preguntas de autoevaluación

1. Paul Sharp identifica tres fases de pensamiento diplomático:
 - a) Realismo, idealismo y heterodoxia.
 - b) Guerra, mediación y paz.
 - c) El encuentro, el desencuentro y el reencuentro.
 - d) El encuentro, el descubrimiento y el reencuentro.
 - e) El realismo, el neorrealismo y el fin de la historia.

2. En el idealismo, fines y medios son complementarios.
 - a) Verdadero. Los derechos humanos estructuran todo el pensamiento idealista.
 - b) Falso. Los medios son el libre comercio y la paz, mientras que las instituciones son fines.
 - c) Falso. Las instituciones no son los medios para conseguir fines diversos, como el libre comercio, la paz o la libertad individual.
 - d) Verdadero. Las instituciones son los medios para conseguir fines diversos, como el libre comercio, la paz o la libertad individual.
 - e) Los acuerdos institucionalizan los fines, tales como negociación o mediación.

3. La anarquía y el desorden son claves analíticas...
 - a) De las revoluciones.
 - b) Del idealismo
 - c) Del realismo.
 - d) Del feminismo.
 - e) Del postcolonialismo.