

una confirmación del secretario de la Comisión del Servicio Civil, en Burlington Gardens, London, W.I.

Enero de 1949

H. N.

PRÓLOGO A LA TERCERA EDICIÓN EN INGLÉS

EL SURGIMIENTO de un bloqueo afro-asiático en la Asamblea de las Naciones Unidas y el problema que plantea, concerniente a las combinaciones de responsabilidad y poder, ha creado una situación difícil para la diplomacia internacional. Recientemente envié a *Foreign Affairs* (octubre de 1961) un artículo acerca de estos valores cambiantes, y creo que la mejor manera como puedo complementar la segunda edición de *La diplomacia* es insertando este artículo, poco más o menos en su forma original. Estoy muy agradecido a *Foreign Affairs* por su autorización para reproducir el artículo, cuyo *copyright* es del Council on Foreign Relations Inc., Nueva York.

Abril de 1962.

H. N.

I. ORÍGENES DE LA DIPLOMACIA ORGANIZADA

DESDE 1918 la opinión pública se ha venido interesando cada vez más por los asuntos exteriores. Su comprensión del problema ha ido disminuyendo, sin embargo, debido a la confusión entre "política exterior" y "negociación". Tal confusión dimana del empleo indistinto de la palabra "diplomacia" como término que significa muchas cosas diferentes. El significado de "diplomacia", tal como se emplea en el presente estudio. Origen de la práctica diplomática. Orígenes prehistóricos y tabúes. El heraldo y Hermes, su patrono. La transición del diplomático-heraldo al diplomático-abogado. El congreso de Esparta de 432 a. C., ejemplo ilustrativo de la diplomacia tal como estaba organizada en los Estados-ciudades griegos. Los romanos y el concepto de *ius naturale*. Diplomacia bizantina. Los aspectos más científicos de la "diplomacia" tal como se deducen de la palabra "diploma" y sus asociaciones. Aparición del arte y la profesión de la diplomacia en Italia. La transición de las embajadas temporales a las permanentes trae consigo el cambio del tipo del diplomático "orador" al del "observador-avanzado". Confusión que existía en la práctica diplomática antes del siglo XIX. Las reglas establecidas en los congresos de Viena y Aquisgrán, consideradas como los cimientos de la diplomacia profesional. Con ellas se confirma y consolida la práctica de la diplomacia.

I

NOS SERÁ útil definir, desde un principio, la materia a que se refiere el presente libro.

Antes de la guerra de 1914-1918, el ciudadano corriente sólo de modo accidental se interesaba en las relaciones internacionales. Hubo, como es natural, periodos durante los que la política exterior se erigió

en motivo de controversia partidista e incluso de programa. Sin embargo, la mayor parte del público se desinteresaba tanto de los principios de la política exterior como de los métodos y agentes mediante los cuales se ejecutaba esa política. Se partía del axioma de que los fundamentos de la política exterior se basaban en necesidades nacionales inmutables y que, como tales, quedaban fuera del campo de la lucha de los partidos. Se tenía la idea de que los asuntos exteriores constituían un estudio especializado y esotérico cuyos secretos excedían del alcance de la experiencia o del juicio del lego en la materia. Se tendía, en consecuencia, a dejar la dirección de la política exterior al gabinete y sus auxiliares técnicos y a confiarles el mantenimiento de los "derechos e intereses" nacionales mediante los métodos y remedios que en cada momento les pareciesen factibles y oportunos.

En ese estado de pública indiferencia iba implícita la confianza en que los sucesivos gobiernos harían todo cuanto pudieran por conservar el mayor de todos los intereses nacionales, es decir, la paz. Y si llegare a surgir una situación en la cual las libertades vitales, los derechos, posesiones o intereses del país cayesen bajo la amenaza de cualquier fuerza exterior, la mayoría de la nación apoyaría al gobierno en su decisión de resistir tal amenaza empleando para ello el poder militar y naval.

La guerra de 1914-1918 contribuyó mucho a cambiar esa actitud negativa o sumisa. Por una parte se cayó en la cuenta de que un país puede ser llevado (sin su conocimiento pleno, consulta y aprobación) a políticas que implican compromisos definidos con potencias extranjeras, y de que, si surge una crisis de importancia capital, el pueblo puede verse enfrentado,

de la noche a la mañana, con la alternativa de tener que repudiar promesas que se formularon en su nombre, o bien de precipitarse en las hostilidades. Por otro lado se comprobó que los efectos de la guerra moderna no quedan limitados a aquellos soldados y marinos profesionales que han elegido la carrera de las armas por su libre voluntad, sino que traen consigo, para cada uno de los ciudadanos comunes, pruebas penosas, duras aflicciones y peligros espantosos.

La comprobación de esos dos hechos, pasada la guerra, animó al elector corriente de los países democráticos a adoptar frente a los problemas internacionales una actitud de menor sumisión complaciente, de crítica mejor informada y de vigilancia más continua. Fue un adelanto valioso. Sin embargo, la mente del público en general se desconcertó al iniciarse en ese estudio nuevo, intrincado y confuso. Su vigilancia tomó la forma de ansiedad; su crítica se manifestó, con demasiada frecuencia, en formas de suspicacia exagerada, y su atención se mantuvo expectante.

Una de las causas principales de esa perplejidad inquieta fue el error en que incurrió el público al confundir *política* con *negociación* y al designar con el mismo infortunado nombre de "diplomacia" a las dos ramas de su materia. No acertó a distinguir entre lo que podría llamarse el aspecto "legislativo" del problema y lo que podría denominarse su aspecto "ejecutivo", porque mientras que la "política exterior", en los países democráticos, habría de ser asunto de decisión del gabinete, con la aprobación de los representantes elegidos por el pueblo, la ejecución de esa política, llámesele "diplomacia" o "negociación", por lo general debería dejarse en manos de profesionales dotados de experiencia y discreción.

Esa distinción es, en efecto, vital para cualquier control democrático y sano de la política exterior. En los asuntos interiores, en los que el pueblo dispone de la experiencia acumulada de muchas generaciones, tal distinción no ofrece dificultades. Un presupuesto o una ley sobre enseñanza se proyectan por el ministro responsable con el asesoramiento de los técnicos de su departamento, se discute después por el gabinete en pleno y se somete luego al Parlamento para su discusión y aprobación; cumplidos esos trámites, se devuelve al Ejecutivo para su aplicación. El interés público se concentra justamente en las primeras etapas deliberativas, durante las cuales se estructura y decide la "política"; la "etapa ejecutiva" subsiguiente, durante la cual se lleva aquélla a la práctica, le afecta de modo menos directo. En los asuntos exteriores, sin embargo, el cuerpo electoral no ha adquirido aún la costumbre de establecer esa conveniente distinción y su fracaso en la adquisición de ese hábito se debe, en gran parte, al uso indebido y constante de la palabra "diplomacia" para significar con ella tanto la estructuración de la política exterior como su ejecución.

Es esencial, por lo tanto, que al iniciar este estudio definamos lo que la palabra "diplomacia" significa en realidad y en qué sentido o sentidos la emplearemos en las páginas que siguen.

II

En el lenguaje corriente se usa indistintamente la palabra "diplomacia" para designar varias cosas por completo diferentes. Unas veces se la emplea como sinónimo de "política exterior", como cuando decimos: "La diplomacia británica en el Cercano Oriente

ha venido careciendo de vigor." Otras significa "negociación", como cuando decimos: "El problema es uno de los que puede resolver bien la diplomacia." Más estrictamente, la palabra designa los procesos y el mecanismo mediante los cuales se lleva a cabo esa negociación. Un cuarto sentido es aquel en que se la emplea para designar a una rama del Servicio Exterior, como cuando se dice: "Mi sobrino trabaja en la diplomacia." La quinta interpretación de esta infortunada palabra es la que la identifica con una cualidad o don abstracto que en su sentido más favorable implica habilidad en la conducción de la negociación internacional y en su peor sentido supone los aspectos más insidiosos del tacto.

Esas cinco interpretaciones se usan sin discriminación, y de ello resulta que hay pocas ramas de la política que hayan estado expuestas a tal confusión de ideas. Si, por ejemplo, la palabra "ejército" se emplease para significar el ejercicio del poder, el arte de la estrategia, la ciencia de la táctica, la profesión militar y los instintos combativos del hombre, sería de esperar que la discusión pública sobre materias militares condujese a una gran confusión.

Esta monografía se propone describir, en forma sencilla pero precisa, lo que es y lo que no es la diplomacia. En los dos capítulos primeros esbozaremos brevemente los orígenes y la evolución de la práctica y de la teoría diplomáticas. Esta reseña histórica demostrará que la diplomacia no es ni el invento ni el pasatiempo de algún sistema político determinado, sino un elemento esencial en cualquier relación racional entre hombres o entre naciones. Examinaremos después las modificaciones recientes introducidas en los métodos diplomáticos, con referencia

especial a los problemas de la diplomacia "pública" y "secreta" y a la dificultad de combinar la diplomacia eficaz con el control democrático. Otros capítulos tratarán del funcionamiento real de la diplomacia moderna, de la relación entre la diplomacia y el comercio, de la organización y administración del Servicio Exterior, de la diplomacia en las conferencias internacionales y en la Sociedad de Naciones como instrumento de negociación. En último lugar daremos un repertorio razonado del vocabulario diplomático corriente que puede ayudar a comprender el lenguaje técnico (se trata de algo más que una mera jerga) a que la diplomacia ha dado origen.

Sin embargo, antes de embarcarnos en un campo de examen tan amplio es necesario, como ya hemos dicho, definir en qué sentido o sentidos usaremos la palabra "diplomacia" en el presente estudio. Propongo aceptar la definición que da el diccionario inglés de Oxford, que es como sigue:

Diplomacia es el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación; el método merced al cual se ajustan y manejan esas relaciones por medio de embajadores y enviados; el oficio o arte del diplomático.

Adoptando esa definición, precisa aunque amplia, como término de referencia, espero evitar el descarrío que llevaría a perderse de un lado entre las arenas de la política exterior y del otro en los pantanos del derecho internacional. Expondré las diversas políticas o sistemas de las diferentes naciones tan sólo en cuanto afectan a los métodos por medio de los cuales se practican dichas políticas y a las normas acordadas con ellos. Sólo me referiré al derecho internacional en cuanto contiene teoría diplomática o afecta a

los privilegios, inmunidades y acciones de los enviados diplomáticos. En esta forma espero poder concentrarme sobre el aspecto "ejecutivo" del problema más bien que sobre el aspecto "legislativo" del mismo.

III

Ante todo hay que considerar cómo y por qué surgió la práctica diplomática en la sociedad humana.

Me doy cuenta de que la expresión "práctica diplomática" puede originar, en sí misma, esa ambigüedad que acabo de deplorar. Algunos entenderán por ella las costumbres de dirección de los asuntos internacionales que los diplomáticos, con su experiencia secular, creen más eficaz; otros pueden tomarla como definición de aquellos principios de negociación que son comunes a todo trato internacional y en tal sentido independientes de los cambios eventuales en los sistemas de gobierno o en la política exterior.

Será conveniente, por lo tanto, mantener esos dos matices de interpretación distinguiéndolos uno de otro.

En este capítulo examinaré las etapas por las cuales ha llegado el hombre a inventar y desarrollar el mecanismo actual de un servicio diplomático profesional. En el próximo examinaré el origen del concepto general y las reglas del arte de la negociación como algo diferente por esencia (aunque siempre suplementario y hasta subordinado) del arte de gobernar, de un lado, y de la política, de otro. Comenzaré, pues, por los orígenes y evolución del servicio diplomático.

La diplomacia, en cuanto dirección ordenada de las relaciones entre un grupo de seres humanos y otro extraño al primero, es mucho más vieja que la his-

toria. Los teóricos del siglo xvi sostenían que los primeros diplomáticos fueron ángeles que servían como "angeloi" o mensajeros entre el cielo y la Tierra. Los historiadores modernos no defenderían esa tesis.

Incluso en la prehistoria debió haber momentos en los que un grupo de salvajes desease negociar con otro grupo de salvajes, aunque sólo fuera con el propósito de indicarles que estaban hartos con la batalla del día y que les agradaría una tregua durante la cual recoger a sus heridos y enterrar a sus muertos. Desde el primer momento, acaso a nuestros antepasados de Cromagnon o Neanderthal, debe haberseles evidenciado que tales negociaciones se complicarían seriamente si el emisario de uno de los contendientes fuese muerto y devorado por los del otro antes de que hubiese podido entregar su mensaje. Así, incluso en los tiempos más remotos, debió establecerse la costumbre de conceder a esos negociadores ciertos privilegios e inmunidades que se negaban a los guerreros. Las personas de esos enviados o mensajeros debieron considerarse desde el principio como "sagradas" en cierto modo, y de esa costumbre se derivan seguramente las inmunidades y privilegios especiales de que hoy gozan los diplomáticos.

Debe recordarse que en la sociedad primitiva a todos los extranjeros se les consideraba peligrosos e impuros. Cuando Basilio II envió embajadores a negociar con los selyúcidas turcos, se les sometió a purificación con el fin de exorcizar toda influencia dañina. Los hechiceros de la tribu danzaron en torno de ellos poseídos de un frenesí de éxtasis, quemando incienso, tocando sus panderos y tratando mediante todas las magias conocidas de mitigar los peligros de infección. A los enviados cerca de los kanes tártaros también se

les obligaba a pasar a través de hogueras antes de admitirlos en la corte y hasta los regalos que llevaban consigo eran esterilizados en forma semejante. Todavía en el siglo xv, la república de Venecia amenazaba con el destierro y hasta con la muerte a los venecianos que mantuviesen trato con cualquier miembro de una legación extranjera. Incluso hoy pueden observarse algunas reliquias de ese tabú en Moscú y en Teherán. En Londres y en otras capitales más adelantadas, el proceso de purificación a que están sujetos los embajadores extranjeros es más gradual y menos ostensible.

En la antigüedad, ese tabú contra los extranjeros y en especial contra los enviados extranjeros era muy amplio y poderoso. Con el fin de mitigar su severidad surgió la costumbre de asignar privilegios diplomáticos a un funcionario especial: el heraldo de la tribu o de la ciudad. Esos heraldos estaban investidos de autoridad semirreligiosa y colocados bajo la tutela especial del dios Hermes. La elección de dicha deidad ejerció un desdichado efecto sobre la subsiguiente reputación del servicio diplomático.

Se recordará que el dios Hermes simbolizaba para los antiguos las cualidades del encanto, la marrullería y la trampa. El mismo día en que nació, robó cincuenta cabezas de ganado a su hermano Apolo y luego (después de esconder las vacas en una cueva) se volvió a dormir tranquilamente en su cuna. Zeus aplaudió con calor esa prueba de habilidad de Hermes y le empleó desde entonces en el desempeño de las misiones diplomáticas más delicadas, entre ellas el asesinato de Argos. Los griegos consideraban a Hermes como el patrono, amante pero carente de escrúpulos, de los viajeros, comerciantes y ladrones. Él

dotó a Pandora, la primera mujer, con el don de la zalamería y el engaño. De él obtuvieron los heraldos el vigor de su voz y la retentiva de su memoria. Se le llegó a considerar como el intermediario entre el mundo superior y el inferior y, sin embargo, con toda su gran popularidad, no se le respetaba demasiado. Los diplomáticos de épocas posteriores han lamentado con frecuencia que no se les eligiese una deidad tutelar menos brillante pero más digna de confianza.

IV

Cuando pasamos de lo mitológico a lo histórico nos encontramos en un terreno más seguro y decoroso. Los heraldos del periodo homérico no eran tan sólo agentes acreditados para negociar sino que además tenían a su cargo las funciones de administrar la real casa, mantener el orden en las asambleas y dirigir determinados ritos religiosos. A medida que se fue desarrollando la civilización griega y que las relaciones entre los diversos Estados-ciudades se hicieron, a la vez, más íntimas y pugnaces, se cayó en la cuenta de que el arte de la negociación entraña cualidades de un nivel más elevado que el de las que poseía el pregonero de la ciudad. La profesión de heraldo solía estar vinculada a familias y la cualidad principal que se exigía a un heraldo eficaz era que poseyese una memoria retentiva y una voz muy sonora. Con la creciente complejidad de las relaciones comerciales y políticas entre los diversos Estados-ciudades, se hizo necesario elevar el nivel de ese servicio diplomático rudimentario.

Los Estados-ciudades griegos, desde el siglo VI en adelante, adoptaron la costumbre de elegir como em-

bajadores a los oradores más elocuentes, a los abogados forenses más hábiles de la comunidad. La tarea de esos enviados consistía en abogar por la causa de su ciudad ante las asambleas populares de las confederaciones o ante las ciudades extranjeras. No se esperaba de ellos que adquiriesen noticias acerca de los países que visitaban ni que redactasen informe alguno a su regreso; todo lo que se les pedía era que pronunciasen un magnífico discurso.

Los que hayan leído a Tucídides recordarán cuán magníficos y largos eran esos discursos. Habrán observado también que en el siglo V a. C. esas misiones especiales entre los Estados-ciudades llegaron a ser tan frecuentes que ya existía algo que se aproximaba a nuestro propio sistema de trato diplomático regular.

En los primeros capítulos de su historia, Tucídides nos ofrece una completa e instructiva relación de la naturaleza y procedimiento de una conferencia diplomática griega. Describe cómo los espartanos convocaron una conferencia de sus aliados con el propósito de decidir si Atenas había violado, en efecto, sus tratados y si debía ser castigada con la guerra. Dicha conferencia tuvo lugar en Esparta en el año 432 a. C. La relación de Tucídides nos suministra rica y valiosa información sobre la práctica diplomática griega.

En primer término estaba la cuestión del procedimiento. Las delegaciones de Megara y Corinto pronunciaron largos discursos ante la asamblea lacedemonia, y en ellos formularon sus cargos contra Atenas. Se les pidió luego que se retirasen y la asamblea discutió la acción que debería tomarse. Se puso a votación una propuesta en favor de la guerra y fue aprobada, primero por aclamación y después por recuento numérico de sufragios.

El segundo punto que se destaca en la relación de Tucídides es que una delegación ateniense se hallaba presente en Esparta a la sazón. Dicha delegación no fue invitada a la conferencia, que sólo estaba compuesta por miembros de la Confederación del Peloponeso. Se encontraba allí "para tratar de otros asuntos", probablemente en relación con algún tratado comercial. Sin embargo, no sólo se les permitió asistir a las discusiones de sus inminentes enemigos, sino que se les autorizó asimismo para intervenir en el debate e incluso cuando la Confederación había votado en pro de la guerra contra Atenas, esa delegación comercial ateniense fue autorizada para continuar permaneciendo en Esparta hasta que hubo despachado sus propios asuntos. Eso nos muestra que la práctica diplomática general de los Estados-ciudades se hallaba más adelantada de lo que fuera de suponer.

La relación que hace Tucídides de la conferencia de Esparta indica que en el siglo V los griegos habían elaborado ya un cierto sistema de relaciones diplomáticas permanentes; que se concedían a los miembros de las misiones diplomáticas ciertas inmunidades y una gran consideración; que se había llegado a reconocer que las relaciones entre los Estados no pueden ser tratadas y ajustadas simplemente apelando a la astucia y a la violencia, y que existía cierta "ley" implícita, situada por encima de los intereses nacionales inmediatos o de las conveniencias del momento.

v

Los griegos legaron esas tradiciones y preceptos a los romanos. Éstos no estaban especialmente dotados para el arte de la negociación y durante los múlti-

ples siglos de su supremacía, sus métodos fueron los del legionario y el constructor de carreteras más bien que los del diplomático. En el peor de los casos eran implacables en sus objetivos y brutales en sus métodos. En el mejor, desarrollaban el principio de aplastar a sus contrincantes más obstinados y perdonar a los sumisos. La contribución romana a la diplomacia no debe buscarse en el campo de la negociación sino en el terreno del derecho internacional.

Excedería mucho de la finalidad de esta monografía el entrar en una discusión acerca de la diferencia entre el *ius civile* (el derecho tal como se aplicaba entre los ciudadanos romanos), el *ius gentium* (el derecho aplicable entre ciudadanos y extranjeros) y el *ius naturale* (el derecho común a todo el género humano). La doctrina romana de la validez de los contratos implicaba, naturalmente, una fe, firme, en la santidad de los tratados, y la fama alcanzada por la leyenda de Régulo (la historia del hombre que sacrificó su vida antes que quebrantar su promesa a los cartagineses) muestra que ese concepto estaba profundamente arraigado en la conciencia romana. La vaga idea de un *ius naturale* implica, a mayor abundamiento, una noción de ciertos principios de lo que hoy llamaríamos conducta internacional. Sugiere una idea fundamental de "derecho" aplicable a todas las razas y en todas las circunstancias. Hace hincapié en el deber de fidelidad a los compromisos, y enseña que la interpretación de los tratados no debe basarse en la mera letra del compromiso sino en consideraciones de equidad y razón.

Esas contribuciones, valiosas y realmente vitales, lo fueron más a la teoría de la diplomacia que a su práctica. El sistema romano, como veremos más ade-

lante, creó la profesión de archiveros avezados que eran especialistas en precedentes y procedimiento diplomático. Sin embargo, una vez que lograron la supremacía, sus relaciones con otros países se dirigían desde el punto de vista colonial y administrativo más bien que desde el punto de vista diplomático. En realidad, hicieron poco para crear un cuerpo técnico de negociadores experimentados.

Durante las últimas etapas del Imperio Romano fue cuando se hizo sentir la necesidad del arte de la negociación o de una diplomacia idónea. Los emperadores bizantinos ejercieron ese arte con ingenio consumado. Idearon tres métodos principales. Consistía el primero en debilitar a los bárbaros fomentando la rivalidad entre ellos. El segundo consistía en comprar la amistad de las tribus y pueblos fronterizos mediante subsidios y halagos. Y el tercero en convertir a los paganos a la fe cristiana. Mediante el empleo simultáneo de esos tres métodos, Justiniano consiguió extender su influencia sobre el Sudán, Arabia y Abisinia y mantener a raya a las tribus del mar Negro y del Cáucaso. Métodos similares se adoptaron en una etapa posterior de la historia bizantina, cuando la amenaza procedía de los búlgaros, los magiars y los rusos.

Los esfuerzos constantes de los siguientes emperadores para acrecentar su decadente fuerza material mediante arreglos diplomáticos y los métodos especiales que adoptaron, introdujeron un elemento nuevo en la práctica de la diplomacia. El método de poner en oposición a los déspotas vecinos, unos contra otros, hizo necesario que el gobierno de Constantinopla estuviese plenamente informado de las ambiciones, debilidades y recursos de aquellos con quienes es-

peraban tratar. Sucedió así que los enviados de los emperadores bizantinos llevaban instrucciones no sólo de representar los intereses del Imperio en las cortes de esos déspotas bárbaros, sino también de suministrar informes completos acerca de la situación interna en los países extranjeros y de las relaciones mutuas entre dichos países. A tales fines se requerían cualidades diferentes de las del heraldo o el orador. Se necesitaban hombres dotados de facultades de observación ejercitadas, larga experiencia y sano juicio. De tal modo se desarrolló paulatinamente el tipo o la personalidad del diplomático profesional. Así como el tipo del orador remplazó al primitivo del heraldo, aquél cedió en lugar al observador avezado.

VI

Tal evolución constituyó un proceso lento. Hasta el siglo xv, cuando los Estados italianos comenzaron a nombrar embajadores permanentes, no puede decirse que la diplomacia haya sido generalmente reconocida como una profesión. Y con todo, hasta después de 1815 no se establecieron el *status* y las reglas de esa profesión mediante acuerdo internacional.

Entre tanto, sin embargo —y al mismo tiempo que la evolución del heraldo al orador y de éste al diplomático profesional—, había surgido gradualmente un factor más. Ese factor se relacionó en forma curiosa con el origen de la palabra “diplomacia”.

Dicha palabra se deriva del verbo griego “diplóo”, que significa “plegar”. En tiempos del Imperio Romano, todos los pasaportes, pases para circular por las carreteras romanas y salvoconductos iban estampados sobre placas dobles de metal, plegadas y co-

sidas entre sí en forma especial. Esos permisos metálicos se llamaban "diplomas". Más tarde la palabra "diploma" se amplió para designar otros documentos oficiales y no metálicos, en especial aquellos que conferían privilegios o contenían arreglos con comunidades o tribus extranjeras. A medida que se acumularon esos tratados, los archivos imperiales se fueron atiborrando de innumerables documentos pequeños plegados y rotulados en forma particular. Se hizo necesario emplear a funcionarios experimentados para clasificar, descifrar y conservar dichos documentos. De ahí surgió la profesión de archivero y con ella la ciencia de la paleografía, es decir, la ciencia de comprobar y descifrar documentos antiguos. Hasta fines del siglo XVIII, esas dos ocupaciones se llamaron *res diplomatica* o "cosa diplomática", es decir, el oficio de ocuparse de archivos o diplomas.

No siempre nos damos cuenta de la importancia que en la Edad Media adquirió la recolección y ordenada disposición de los archivos. No es exagerado decir que fue en la cancillería papal y en otras, bajo la dirección y autoridades de sucesivos "archiveros mayores", donde se establecieron por vez primera los usos de la diplomacia como ciencia basada sobre los precedentes y la experiencia. La cancillería carolingia estaba organizada con esmero, dotada de un cuadro de funcionarios completo y colocada a cargo de un oficial conocido con el nombre de "canciller". Ese título (que en la historia posterior alemana y austriaca llegó a alcanzar importancia tan resonante) se deriva del nombre del *cancellarius*, aplicado en la época romana al hombre que guardaba la puerta de los tribunales de justicia. Sin embargo, en la época carolingia no se consideraba legal ningún edicto real

si no llevaba la contrafirma del canciller o custodio de los archivos reales. Tal fue la organización que implantó en Inglaterra Guillermo el Conquistador.

Debe recordarse que el uso de los términos "diplomacia" o "diplomático", aplicándolos no al estudio de los archivos sino a la dirección o manejo de las relaciones internacionales, es relativamente reciente. En Inglaterra no se usó en ese sentido hasta 1796, cuando Edmund Burke lo empleó así, y sólo después del Congreso de Viena de 1815, como he dicho antes, se reconoció el servicio diplomático como una profesión diferente de la del político o estadista, o adquirió, en forma precisa, sus reglas, convenciones y prescripciones propias.

Así pues, la palabra "diplomacia" estuvo asociada durante muchos años, en la mente humana, a la conservación de los archivos, el análisis de antiguos tratados y el estudio de las negociaciones internacionales. Ese elemento científico y erudito es aún vital para el funcionamiento de cualquier Servicio Exterior eficaz. El Foreign Office británico, por ejemplo, posee un cuerpo de especialistas en procedimiento diplomático (la Sección de Tratados), un estado mayor, muy competente, de técnicos en precedentes (la Biblioteca) y un grupo de peritos empapados en las sutilezas de la redacción de tratados y en derecho internacional (asesores jurídicos). Sin un cuadro semejante de peritos historiadores y jurídicos, podrían pasarse por alto precedentes e incurrir en faltas de precisión. Es importante, en consecuencia, poner de manifiesto lo que pudiera llamarse orígenes eruditos o técnicos de la práctica diplomática.

El concepto del heraldo como diplomático decayó al caerse en la cuenta de que precisaba de algo más

que una voz estentórea; el concepto del orador decayó cuando se comprobó que no bastaba enviar a un abogado hábil, sino que eran esenciales los servicios de un observador avezado en las condiciones extranjeras para la exacta evaluación de la política. Sin embargo a pesar del experimento bizantino, el diplomático, el legado o el "orador" (como se le llamó durante mucho tiempo) sólo gradualmente llegaron a ser rasgos permanentes en las relaciones internacionales.

En la época de la superstición y de la ignorancia y en especial en la Europa feudal, hubo poca oportunidad para la existencia de ningún sistema, ordenado y fijo, de contactos internacionales. La diplomacia moderna, tal como nosotros la comprendemos (significando con ello no sólo el arte de la negociación sino también los técnicos por medio de los cuales se ejerce), surgió en Italia durante los siglos XIII y XIV. Quizá debamos lamentarnos de que Italia haya sido la madre de la diplomacia organizada o profesional, pero también fue inevitable. Los Estados-ciudades italianos quedaron fuera de la organización feudal principal; estaban conectados mutuamente por innumerables intereses comunes, del mismo modo que los separaban feroces rivalidades; se hallaban empeñados en una constante pugna por el poder y preocupados por concertar todas aquellas combinaciones y alianzas que pudiesen hacer predominante ese poder. Así fue como surgió en Italia, durante los siglos XIII y XIV, el estadista-diplomático.

Florenza puede jactarse de haber tenido embajadores como Dante, Petrarca y Boccaccio y, en una etapa posterior, Maquiavelo y Guicciardini. No es nada fácil definir con exactitud cuándo y dónde se

dio el paso vital entre la misión temporal y la embajada o legación permanente. Los eruditos han identificado el primer ensayo de una representación permanente con la constitución de los legados del solio pontificio. Ninguna prueba convincente puede aducirse en pro de ese origen. La primera misión permanente registrada es la establecida en Génova en 1455 por Francesco Sforza, duque de Milán. Cinco años después, el duque de Saboya envió a Eusebio Margaria, arcedianio de Vercelli, como su representante permanente en Roma. En 1496, Venecia nombró a dos comerciantes, que a la sazón residían en Londres, como *sub-ambasciatori*, fundándose en que "el camino hasta las Islas Británicas es muy largo y muy peligroso". Pocos años más tarde había ya embajadas permanentes de los Estados italianos establecidas en Londres, en París y en la corte de Carlos V. Otras potencias imitaron ese ejemplo. En 1519, Sir Thomas Boleyn y el Dr. West fueron enviados a París como embajadores británicos permanentes y Francisco I de Francia, por último, proyectó algo semejante a un mecanismo diplomático permanente.

Sin embargo, pasaron tres siglos antes de que se estableciese o reconociese definitivamente ninguna jerarquía diplomática. En la Edad Media se designaba a los representantes diplomáticos empleando toda clase de nombres diferentes: legados, oradores, nuncios, comisarios, procuradores, agentes o embajadores. Poco a poco se comenzó a reconocer dos clases diferentes. Había el embajador, quien, como pasa ahora, era en teoría el representante personal del jefe de su propio Estado. Esa calidad representativa daba lugar a innumerables complicaciones. Se consideraba que representaba, en su propia persona, el *status* y

la dignidad de su soberano, lo cual traía consigo una preocupación por la precedencia y daba lugar a múltiples disputas, empujones y pinchazos indecorosos en las antecámaras reales. Aun hoy se da el caso de que los representantes de ciertas potencias de menor categoría se muestren profundamente sensibles con respecto al lugar que se les asigna en los actos sociales y se sientan ultrajados en casos extremados de desplazamiento, como ocurre en Londres con frecuencia. Además, no sólo se esperaba de los desdichados embajadores de los siglos XVI y XVII que se empeñasen en combate personal en defensa de su propia precedencia, sino que asimismo se esperaba de ellos que diesen la marca, con el derroche de su ostentación, de la magnitud y poderío de sus propios soberanos, y como quiera que dichos soberanos, en general, no les pagaban sueldo alguno, con frecuencia incurrían en deudas. A mayor abundamiento, el concepto de su dignidad real, siquiera fuese delegada, les vedaba entrar en contacto con cualquier persona que no fuese de sangre real o semi-real. Sus fuentes de información y sus oportunidades de trato quedaban así limitadas. Se encontró más eficaz y mucho más barato no mantener embajadores a todo trapo en las capitales extranjeras, y confiar, en cambio, en los servicios de agentes semi-oficiales. Estos individuos solían ser infieles y corrompidos. La importancia e influencia que adquirieron en los servicios diplomáticos de todos los países no redundaba precisamente en favor del conjunto de la profesión.

Los estadistas que concurrieron al Congreso de Viena en 1815 se dieron cuenta de que debía aprovecharse la ocasión para poner fin a ese sistema desequilibrado y desacreditado. El *Règlement* de 19 de

marzo de 1815 y las normas subsiguientes del Congreso de Aquisgrán, establecieron finalmente los servicios diplomáticos y la representación de las potencias sobre una base de común acuerdo. Se definieron cuatro categorías de representantes, a saber: 1) embajadores y legados y nuncios papales; 2) enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios; 3) ministros residentes; 4) encargados de negocios. Se determinó —lo que es más importante aún— que la precedencia dentro de cada categoría no se determinaría por la categoría e importancia relativas del soberano propio del embajador, tan controvertible, sino por el hecho, mucho más sencillo de demostrar, de la prioridad en el nombramiento. Con arreglo a ese sistema, el embajador más antiguo o, en otras palabras, el embajador que llevase más tiempo en su puesto, se convertiría en el *doyen* o decano del cuerpo diplomático, y los demás embajadores se colocaban, a efectos de precedencia, detrás de él y siguiendo un orden cronológico estricto. En esa forma se evitaba toda disputa enconada acerca de la precedencia.

En 1815, por lo tanto, los servicios diplomáticos de las naciones quedaron reconocidos como una rama especial del servicio público de cada país. Se creó una profesión especial, dotada de su jerarquía y reglas propias, y destinada, como veremos más adelante, a desarrollar su especie de masonería y sus propias convenciones. En los capítulos que siguen describiremos el funcionamiento de esa maquinaria en la realidad. El presente sólo se propone dar idea del lento proceso por virtud del cual se fue desarrollando ese mecanismo. En el próximo trataremos de señalar el desarrollo de la teoría diplomática como *ad latere* de la práctica diplomática.