

## Sobre la relación entre la capital y las embajadas

Carlos Alonso Zaldívar | Investigador senior asociado, Real Instituto Elcano.

### Tema

La transmisión de las embajadas a la capital de su “conocimiento vivido del medio local” es una tarea imprescindible de información.

### Resumen

Este documento ofrece algunas ideas dirigidas a mostrar cómo las embajadas, además de llevar a cabo las instrucciones que reciben, también deben ocuparse de evaluar la adecuación de esas instrucciones al terreno en que operan y hacer propuestas a la capital que contribuyan a afinar el planeamiento de la acción exterior.

### Análisis

#### *Informar, negociar y representar*

Según los manuales clásicos de diplomacia “informar, negociar y representar” son las tareas que deben desarrollar las embajadas. Y estas tareas siguen figurando igualmente en los manuales más modernos: eso no ha cambiado ya que, en su sentido más básico, la diplomacia es un sistema de comunicación entre extranjeros. Los nuevos manuales, sin embargo, indican que las embajadas también deben asumir la gestión de programas comerciales, de cooperación al desarrollo, culturales o en materia de defensa, entre otras cuestiones. Todo eso también es diplomacia pues el término se refiere en mayor medida a la *manera* de desarrollar una actividad que a su *naturaleza*. Existe la “diplomacia económica” pero no existe la “ocupación diplomática”. Por supuesto, la protección y asistencia a los nacionales presentes en el país es la tarea permanente del servicio consular de la embajada.

Estás páginas se centran en la tarea de “informar” por ser el medio a través del cual más y mejor pueden contribuir las embajadas a la labor de desarrollo estratégico y perfeccionamiento del planeamiento que tiene lugar en la capital. La tarea de informar puede tomar dimensiones muy diversas.

La primera pregunta es, ¿a quién informar? Y la respuesta no siempre es obvia. En una embajada de cierto peso el embajador puede tener una decena de consejeros (con estatus diplomático) procedentes de distintos ministerios y agencias gubernamentales. Pues bien, la primera información que tiene que circular en la

embajada es la que cada uno de estos consejeros debe ofrecer al embajador, tanto la que recibe de quienes le envían como la que obtiene de sus interlocutores locales. Todos los consejeros son consejeros del embajador y no consejeros de sus respectivos ministros. Igual que el embajador no es el embajador del Ministerio de Asuntos Exteriores ni tampoco del gobierno que lo envía, sino el embajador de su país y por eso le acredita el jefe del Estado.

¿Qué finalidad tiene ese intercambio de información? El propósito no es otro que el de que la embajada produzca y actualice permanentemente una visión compartida y operativa del país en que se encuentra, así como sobre la manera más adecuada de actuar en él. Para que esa visión sea compartida, el embajador también debe poner en común con el conjunto de sus consejeros la información de que dispone, y para que sea operativa esa puesta en común debe resolver las faltas de sintonía que puedan existir en la marcha de las relaciones en distintos campos. Al tratar con las autoridades locales la voz de la embajada debe sonar con la misma nota, la emita el consejero que la emita. El embajador, por su parte, debe modularla buscando mejorar el conjunto de la relación. Ni que decir tiene que para llevar a cabo esta función básica el embajador necesita contar con el respeto de sus colaboradores y disponer de las facultades administrativas necesarias para su desempeño.

Más allá de lo anteriormente dicho, la embajada también debe elaborar sistemáticamente información que resulte útil para apoyar la actividad de los agentes nacionales que se hagan presentes en el país y la requieran, ofreciéndosela como un servicio público, ya sean estas empresas, profesionales, universidades, formaciones deportivas, artistas u organizaciones no gubernamentales, además de, por supuesto, comunidades autónomas y ayuntamientos. Igualmente, de ser posible, la embajada debe establecer los canales necesarios que permitan recoger la evaluación que esos actores hacen *a posteriori* de su experiencia en el país. Del mismo modo, con entidades nacionales asentadas en el país anfitrión, ya sean estas empresas, cámaras de comercio, oficinas comerciales de comunidades autónomas o sociedades de emigrantes, por citar algunas, el intercambio de informaciones con la embajada debe ser permanente.

Cabe preguntarse si con la enorme masa de información hoy disponible en la *web* sobre cualquier país la embajada puede aportar algo más. La respuesta es positiva porque la embajada dispone precisamente de “conocimiento vivido del medio local” que es el que facilita la penetración, la influencia y la actuación en el país. En grados diversos, este tipo de conocimiento existe en todas las embajadas aunque a veces se encuentre solo en estado gaseoso, formando una especie de atmósfera que hay que respirar profundamente. Pero conviene además formalizar el “conocimiento vivido del medio local” de manera que resulte acumulable y susceptible de distribución organizada.

En lo que se refiere a su relación con la capital, además de informar de la realización de las instrucciones recibidas, como ya se ha dicho, la embajada también debe alzar la mirada y entrar a evaluar lo que la experiencia adquirida va revelando sobre la adecuación de esas instrucciones al terreno en que opera y esto puede resultar una valiosa contribución al planeamiento de la acción exterior. La manera más concisa y operativa de llevarlo a cabo es elaborar un “Plan de Acción” que abarque todas las actividades de la embajada para un período definido de tiempo y en el que se consignent resultados definidos a alcanzar.

Aunque deba recibir su última sanción desde la capital, ese plan debe nacer en la embajada y llegar a la capital empapado de “conocimiento vivido del medio local”. Las probabilidades de que semejante aroma resulte extraño en la capital son altas pero así se iniciará un bucle informativo útil para el planeamiento de la acción exterior. El plan finalmente aprobado deberá ser aplicado por la embajada y, al cabo del ejercicio, evaluado en la capital. Ese vaivén abajo-arriba-abajo-arriba transmite, allí donde se elaboran planes e instrucciones, información sobre lo que pasa (o no pasa) al aplicarlos sobre el terreno, y esto permite cuando menos evitar errores e incluso mejorar el planeamiento de la acción exterior.

### *Poder, orden y percepciones*

Informar es una tarea permanente que debe estar bien organizada. Ahora bien, su trascendencia para el planeamiento de la acción exterior está muy marcada por el ritmo de cambios que experimenta aquello sobre lo que se informa, ya sea el país entero, su economía, las relaciones con sus vecinos o cualquier otro aspecto de interés. Así que es a los “cambios” que experimenta el país en que se encuentra, a lo que debe estar finamente sintonizada la embajada.

Esos cambios, en principio, suelen responder a la dinámica interna del país en cuestión, pero también pueden responder a lo que pasa fuera. Cuando en los libros de historia se dice que “un país fue a la guerra”, a veces lo que se debería decir es que “la guerra llegó al país”. Y esto no solo pasa con las guerras. También pasa con las crisis. Ni que decir tiene que seguir de cerca estos procesos resulta vital para no verse sorprendido por los acontecimientos. Pues bien, hoy día el mundo está cambiando mucho y muy deprisa. Pero, ¿qué es lo que está cambiando? ¿Cómo puede una embajada ponderar el efecto de esos cambios en el país en que trabaja?

Hoy de cualquier país se puede decir que *está* en crisis: ya sea *afectado* por la crisis o que *no nota* la crisis. El término “crisis” que, como todo el mundo sabe significa “oportunidad” y “riesgo”, se ha convertido en un lugar tan común que no dice nada. Salvo que reparemos en que “oportunidad” significa “puedo ganar” y “riesgo” “puedo perder”, con lo que el término crisis viene a decir, “situación en la que unos ganan y otros pierden”. ¿Qué es lo que ganan y pierden? La moneda de las relaciones internacionales es el poder, así que lo que está ocurriendo son grandes trasvases de poder entre países y regiones. Eso significa trabajo para las

embajadas. ¿Qué le está pasando al país en el que actúa? ¿Pierde poder o lo gana? ¿Cómo afecta esto a las relaciones bilaterales?

Cuando las relaciones de poder entre los países cambian, los instrumentos del derecho internacional, que en alguna medida reflejan esas relaciones, se resienten en su funcionamiento y demandan retoques o cambios. Lo que, de nuevo, significa trabajo para las embajadas. ¿Qué aspectos del ordenamiento jurídico internacional quiere conservar y cuáles cambiar el país en que me encuentro? En general, quienes temen perder poder defienden el *statu quo* y quienes lo están ganando reclaman un nuevo estatus que se lo reconozca. Eso es lo que late tras la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o entre quienes proponen normativas que diluyen las soberanías tradicionales y quienes rechazan aceptarlas. ¿Cómo afecta esto a las relaciones en los marcos multilaterales con el país en que se encuentra la embajada?

Y claro, cuando cambia el poder de un país y su actitud ante el orden mundial o regional, la embajada comienza a ver de manera distinta al país en que se encuentra, al tiempo que este país también mira de otra forma al país de la embajada. Dicho de otra forma, las percepciones mutuas se alteran. ¿Nos están dejando de querer? ¿Qué les hemos hecho? Más trabajo para las embajadas.

Para el planeamiento de la acción exterior la contabilidad del poder, del orden y de las percepciones resulta fundamental. Las embajadas deben llevarla al día y tener al corriente a la capital. La capital, a su vez, debe tomar en consideración esos balances para evitar malentendidos, anticiparse a los problemas y tomar iniciativas. Pero, ¿cómo se contabiliza el poder, el orden y las percepciones?

Los humanos hablamos sobre el poder desde que tenemos la facultad de hablar. Existen modelos que tratan de cuantificarlo mediante operaciones aritméticas con el PIB, la población, la superficie y otros indicadores. Hay aproximaciones como la de Robert Dahl que lo define como “la diferencia de probabilidad de un acontecimiento, dada cierta acción de A, y la probabilidad de ese acontecimiento cuando no se da esa acción por parte de A”. Interesante, pero para orientar el trabajo práctico parece más recomendable la definición de Bertand Russell: poder es “la producción de los efectos deseados”. Lo que dicho de forma más relajada significa que el poder de un Estado es la capacidad que muestra para lograr que otros actores de la vida internacional ajusten su comportamiento a lo que ese Estado desea. La observación regular de una embajada debe apreciar cómo varía esa capacidad en su país anfitrión.

La medida del poder también puede referirse a quien lo ejerce. La pregunta es entonces ¿quién manda? De hecho, esa es la primera cuestión para la que una embajada debe tener siempre una respuesta certera y articulada, es decir, entrada en detalles hasta donde resulte posible. De todas formas, esa respuesta solo representa un coeficiente aplicable a la capacidad de “producción de los efectos

deseados” que posee el país en cuestión. Y esto es algo que la distancia o proximidad política entre los gobernantes no debe hacer olvidar.

Evaluar la actitud de un país respecto al orden, es decir, al derecho internacional existente, es fácil en circunstancias críticas en las que esa actitud se exterioriza con tomas de posición públicas. Pero más importante es hacerlo observando el funcionamiento del país en condiciones normales, es decir, cuando es el derecho internacional lo que ordena los flujos diplomáticos, comerciales, financieros o culturales, entre otros. Es precisamente en ese momento cuando se pueden evaluar los aspectos de las regulaciones internacionales que gustan y disgustan al país en cuestión.

Finalmente están las *percepciones*. Las percepciones son ideas dominantes que cada país tiene sobre el papel que juega y debe jugar en el mundo, así como sobre el papel que juegan otros países. Las percepciones son un producto cultural difuso, pero muy importante, resultado de las creencias y experiencias de cada pueblo, que se ve sometido a la influencia diaria de los medios de comunicación. Estas percepciones guían la formación de la respuesta que cada sociedad da a tres cuestiones fundamentales en la vida internacional: (1) la definición de los intereses y las amenazas; (2) la identificación de los amigos y los enemigos; y (3) la evaluación de los riesgos y posibilidades que ofrece la coyuntura que atraviesa.

Volviendo al punto de partida. Es responsabilidad de las embajadas hacer llegar a la capital la mejor información posible sobre los temas comentados mientras que es responsabilidad de la capital incorporarla al planeamiento. No se puede ignorar que existen inercias que se oponen a eso: es más cómodo no recibir instrucciones que recibirlas. Dan menos trabajo las instrucciones erróneas que las buenas, porque las malas tienen siempre menos recorrido. Quienes planifican se resisten a corregir la dirección y/o la velocidad en que se vienen moviendo (en eso consiste la inercia). Los planificadores usan sus propios conceptos que no siempre coinciden con los conceptos que rigen en los países para los que se planifican. Así que es mejor esclarecer este lío contando “un contra-ejemplo”...

### *Un contra-ejemplo*

Cuando el jesuita italiano Mateo Ricci llegó a Macao en 1582, la Compañía de Jesús, tras estudiar los intentos anteriores de cristianizar China, había llegado a una conclusión clara: si conseguían del emperador el permiso para predicar podrían bautizar a millones de nuevos cristianos; pero si predicaban sin permiso en poco tiempo perderían sus escasas fuerzas. El objetivo era lograr la autorización imperial pero, ¿cómo?

También sobre esto tenían algunas ideas firmes. Primero, los jesuitas deberían alcanzar un sólido conocimiento de la lengua y la cultura china, pues solo así serían escuchados por el pueblo que querían evangelizar. Segundo, para conquistar la confianza de las clases ilustradas, las cuales podían conducirles al emperador, lo

más eficaz era compartir los conocimientos astronómicos occidentales que despertaban su interés. De este modo, el plan de acción consistía en que el conocimiento de la cultura local y el prestigio de la ciencia occidental abrieran el paso al apostolado.

En cuanto a cómo desarrollar ese apostolado, sus ideas estaban menos perfiladas en este punto. Los jesuitas consideraban que el taoísmo era una “secta sin fundamentos” y que el budismo estaba “fundado sobre el vacío”. Ambas corrientes eran las dominantes entre los campesinos y las clases populares chinas y resultaban incompatibles con el pensamiento cristiano por lo que había que confrontarlas. Respecto al confucianismo dominante entre las clases ilustradas, pensaban que “Confucio, no sabiendo cosas de la otra vida, solo había dado doctrina sobre el modo de vivir en la presente...” y el tratamiento debía ser distinto.

A partir de ahí todo fueron años de estudio y trabajo, estudio y trabajo... Ricci llegó a hablar chino como un mandarín, de hecho tradujo al chino los seis primeros libros de “Los elementos” de Euclides y, entre otras muchas cosas, escribió en esa lengua un diálogo entre un mandarín y un letrado cristiano sobre lo que se puede probar y entender con razones naturales. Años de vida en diversas ciudades mostraron que, efectivamente, su familiaridad con la cultura china generaba reconocimiento y que la ciencia occidental despertaba interés. Y fue por esa vía por la que Ricci llegó a descubrir que el calendario chino funcionaba mal y que el problema no era fácil de resolver por ser al mismo tiempo solar y lunar. De inmediato se dio cuenta de que eso representaba una ocasión única para que la ciencia occidental alcanzara en China un gran prestigio y para que, a través de ello, la doctrina cristiana encontrara una entrada perfecta en el país. La experiencia sobre el terreno iba confirmando que sus planes estaban bien formulados, y así se lo comunicó al general de la orden y, aunque Ricci sabía bastante astronomía para explicar los descubrimientos de Kepler, pidió que se enviara un astrónomo que supiera calcular efemérides y que llevara regalos para el emperador.

Por fin en 1601, 19 años después de su llegada, el propio emperador ordenó que los jesuitas fueran a Beijing. Ricci le hizo llegar los presentes que le llevaba pero no llegó a verlo. Los jesuitas consiguieron sin embargo instalarse en Beijing donde siguieron el mismo modo que vida que anteriormente: estudio y relaciones con mandarines y funcionarios cualificados así como una prudente actividad de apostolado que dio buenos resultados. En poco tiempo bautizaron a unas 70 personas incluyendo algunos miembros de la corte. La noticia llegó a Europa deformada y se dijo que el evangelio se podía predicar en China y que el emperador se había bautizado. Algo que iba a complicar las cosas, no porque el emperador se molestara, sino porque animó a franciscanos y dominicos a enviar sus misioneros.

Ricci sabía que todavía pisaba terreno incierto y siguió tratando de obtener un permiso imperial para predicar. Se esforzó por enseñar a los neófitos que hacerse cristianos no significaba ser desleales con su país. Permitió que los convertidos continuaran practicando el culto a los antepasados, argumentando ante Roma que no se pueden prohibir usos tan fuertemente radicados en la tradición de un pueblo. También autorizó que siguieran honrando a Confucio, lo que a su juicio representaba un acto de piedad civil –o de reverencia de los discípulos a su maestro– y no un acto religioso. Su prestigio personal continuó creciendo pero el permiso no llegaba. Y así murió en 1610. Entonces había 2.500 chinos bautizados.

Los jesuitas continuaron avanzando por el camino que Ricci había abierto. Llegaron padres duchos en astronomía quienes, como Ricci había previsto, fueron requeridos para arreglar el calendario. Esta labor la culminó el padre Johann Adam Schall lo que, efectivamente, aumentó el prestigio científico de la Compañía de Jesús, lo que les permitió predicar más libremente en el territorio. Aun así, seguían moviéndose en terreno pantanoso. En 1644 la dinastía Ming fue remplazada por la Qing y Schall fue el encargado de diseñar cañones para un sistema de defensa, mientras que más tarde el padre Verbiest fue encargado de supervisar los nuevos armamentos y los jesuitas sobrevivieron a cambios y persecuciones. También siguieron predicando de acuerdo con las prudentes normas de Ricci. Por fin, en 1692, trascurrido más de un siglo desde la llegada de Ricci, y cuando había ya 250.000 chinos bautizados, llegó el edicto imperial de tolerancia del cristianismo.

El emperador se expresó así: “... su ley [la religión cristiana] no es sediciosa en modo alguno y no empuja al pueblo a la rebelión. Así que me parece buena cosa permitirla con el fin de que todos los que quieran abrazarla puedan entrar libremente en las iglesias y hacer profesión pública del culto que tributan al soberano Señor del Cielo”.

“Soberano Señor del Cielo” era la expresión formulada muchos años antes por Ricci para referirse públicamente al Dios cristiano sin molestar a nadie. Pero franciscanos y dominicos llevaban tiempo molestos porque los jesuitas permitían que los bautizados siguieran honrando a sus antepasados y a Confucio. Se quejaron al papa Urbano VII, que se inclinó preferentemente de su lado. Los jesuitas recurrieron posteriormente a Alejandro VII, que emitió un decreto más favorable a sus posturas. Sin embargo, la Curia no llegaba a entender el mensaje que le enviaban los 250.000 cristianos chinos. Así se desarrolló la llamada “cuestión de los ritos”. Al final la voz del Vaticano prevaleció sobre la de Beijing. En 1742 Benedicto XIV prohibió definitivamente los ritos desautorizando a los jesuitas y dando un golpe mortal a la evangelización de China. La historia que siguió no es menos fascinante, pero aquí se detiene esta.

## Conclusiones

Lo expuesto da cuenta de lo productivo que para la acción exterior es partir de una buena planificación, de lo imprescindible que resulta integrar en ella la acción local, y, por último, de las desastrosas consecuencias que pueden derivarse cuando el planteamiento central no va incorporando el “conocimiento vivido del medio local”.

Termino con la siguiente nota. En el patio de la escuela de cuadros del comité central del partido comunista chino, situada en Beijing fuera de la puerta de Fuchenmeng, están enterrados Matteo Ricci y algunos de sus compañeros jesuitas. Andreotti, de cuyo libro, *Un gesuita in Cina. 1552-1610: Matteo Ricci dall'Italia a Pechino*, he extraído lo esencial de la narración anterior, cuenta con emoción que al visitar la tumba el diplomático chino que le acompañaba hizo el siguiente discurso: “Estamos frente a la tumba del único extranjero que nos ha ayudado a comprender nuestra nación”.