

EL ABOGADO Y LA DIPLOMACIA

René Rojas Galdames
Ex Ministro de Relaciones Exteriores

I. *La Diplomacia - Orígenes, concepto y evolución*

Los organizadores de esta jornada me han distinguido con el encargo, muy grato para mí, de ser el relator o expositor del tema "El Abogado y la Diplomacia". Esta invitación me complace y me honra ya que se trata de dar, a estudiantes de Derecho y a jóvenes abogados, una visión lo más realista y actualizada que sea posible de la importancia y aportes de la Abogacía en la actividad o carrera diplomática. Lo hago, además, con enorme cariño y con el convencimiento más íntimo de que esta profesión me habilitó, inicialmente, para mi ingreso al último grado de la carrera diplomática, y luego, para mi desempeño en ella durante 40 años, que culminaron con mi designación como Ministro de Relaciones Exteriores. Quiero expresarles a ustedes, al inicio de mis palabras, que los estudios realizados en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, más otras especializaciones, fueron determinantes y básicos para la debida comprensión y desempeño en la compleja actividad diplomática.

Y, ¿en qué consiste esta actividad?, ¿qué es la Diplomacia?

Si nos detenemos a analizar el vocablo "Diplomacia" veremos que tiene diversas acepciones de acuerdo a las definiciones de los diccionarios, al uso que se hace de él en el lenguaje corriente y a la evolución que ha experimentado con el transcurso de los tiempos.

El Diccionario de la Real Academia Española define la "Diplomacia" como la "ciencia o conocimiento de los intereses y relaciones de unas naciones con otras", o como "el servicio de los Estados en sus Relaciones Internacionales".

El Diccionario inglés de Oxford la define como "el manejo de las relaciones internacionales, mediante la negociación"; como "el método merced al cual se ajustan y manejan esas relaciones, por medio de Embajadores y enviados".

La Enciclopedia Británica, por su parte, la define como "el arte, ciencia o práctica, de conducir las relaciones entre las naciones".

En el lenguaje corriente, desafortunadamente, la palabra "Diplomacia" se usa con frecuencia para referirse a cosas las más de las veces diferentes.

En algunas ocasiones, como sinónimo de "política exterior", como cuando se expresa: "la Diplomacia chilena, en América Latina, ha sufrido notables variaciones". En otras oportunidades se le da un sentido de "negociación", cuando señalamos que "un determinado problema puede resolverlo la Diplomacia". A menudo se la emplea, también, para referirse a una rama del Servicio Exterior. Para el común de las personas esta palabra tiene un cierto sentido misterioso y a los que realizan esa actividad se les supone, frecuentemente, como hombres que oscilan entre la frivolidad de las formas y la hipocresía del fondo. Se les califica como "finos de modales y educados", pero no exentos de amaneramientos y, a menudo, "maestros de la intriga". Harold Nicolson, en su breviario, agrega al respecto, que muchos suponen en ellos "los aspectos más insidiosos del tacto".

Los tratadistas de Derecho Internacional Público, como los de Derecho Diplomático, a pesar de querer ser más precisos en sus definiciones sobre la Diplomacia, acusan notables diferencias entre ellos. Para Klüber es el "arte de aplicar los principios de Derecho Internacional". Fleriau la define como "la técnica de las relaciones de Estado a Estado", y Rivier, por su parte, la considera como "la ciencia o arte de la representación de los Estados y de las negociaciones entre ellos".

Es fácil apreciar que no existe unanimidad entre los autores y tratadistas, y muchos de ellos eluden definir el concepto de "Diplomacia". Tal es el caso de Fenwick, Fauchille y Oppenheim, entre otros. Sin embargo, de estas diversas acepciones y definiciones se evidencia, en general, el principio básico de que la Diplomacia sólo se ejerce entre los Estados.

Si consideramos este amplio espectro de las definiciones de los tratadistas, desde un punto de vista actual y a la luz de lo que se llama "la Nueva Diplomacia", llegaremos a la conclusión de que ella "es un arte", una manera de proceder, que se ejerce —como dijimos antes— exclusivamente entre Estados y que está al servicio de los objetivos de la política exterior de cada país. Podemos definir la Diplomacia, entonces, como "el arte de ejercer la representación de los Estados, de acuerdo a los requerimientos y objetivos de la política internacional del país".

La palabra "Diplomacia" viene del griego "Diplóo" o "Deplom", que significa plegar o doblar. En la época del Imperio Romano todos los pasaportes, pases de circulación por carreteras internas y salvoconductos fueron estampados en placas dobles, de metal, principalmente en bronce. Estas autorizaciones o permisos metálicos se llamaron "diplomas" y posteriormente la palabra se amplió para designar otros documentos oficiales, no metálicos, tales como acuerdos con comunidades extranjeras. La acumulación de estos documentos, que con el pasar del tiempo fueron verdaderos tratados, creó la necesidad de su archivo, luego de su mantención, su clasificación y, en muchos casos, de su descifre, y así nació la profesión de archivero y con ella la ciencia de la paleografía, encargada de comprobar y descifrar documentos antiguos. Estas ocupaciones hasta el siglo XVIII se llamaron "res diplomática" o cosa diplomática.

Uno de los padres del Derecho Internacional moderno, el destacado clásico holandés Hugo Grocio, no conoció el término "Diplomacia" en la acepción que le damos hoy. El uso de este vocablo referido al arte de conducir las relaciones internacionales es relativamente reciente. En Inglaterra se usó en el sentido moderno actual sólo en 1796 y es después del Congreso de Viena de 1815 que se reconoce la actividad diplomática como una profesión diferente de la del político o del estadista.

Los historiadores y los tratadistas del Derecho son coincidentes en estimar que no se pueden rastrear en la historia los orígenes de la diplomacia, dado que no es el producto de un acto consciente, sino que surge como una necesidad impuesta por las circunstancias de las relaciones —buenas o malas— entre los hombres y las tribus primitivas. Esta incipiente diplomacia evoluciona durante siglos, se manifiesta en forma nítida y más útil, cuando nacen las ciudades, y luego, las ciudades-Estados, que constituyen, indudablemente, la base y el origen de lo que hoy llamamos la comunidad internacional. La función se centra en ese entonces, en la defensa de los intereses de los soberanos de esas ciudades.

Sin pretender en esta exposición —ni es su objetivo— hacer la historia de la Diplomacia, creo que es conveniente sí, intentar una corta síntesis de ella du-

rante la Antigüedad, la Edad Media y gran parte de la Edad Moderna. Como hemos explicado, la diplomacia surgió de manera instintiva, circunstancial, siendo sus cometidos iniciales la negociación, a la que más adelante se agregan, por razones humanas y sociales, las exigencias de relaciones con otras tribus y grupos. Esta Diplomacia primitiva trabaja en favor del soberano o propietario, para luego, en Grecia y Roma, evolucionar y centrar su acción en la defensa del Estado.

Es en Atenas y Esparta, ya transformadas en democracias, donde la Diplomacia se ejerce para favorecer al Gobierno de la ciudad y no los intereses del soberano. Al igual que en las ciudades griegas, bajo el Imperio Romano, la Diplomacia, tampoco trabaja en favor personal del gobernante, sino que actúa en nombre del Estado, asemejándose mucho al concepto actual del término. Es a los romanos a quienes debemos el "respeto a la palabra empeñada, en nombre del Estado", como asimismo "el respeto a los Tratados suscritos con otros Estados o ciudades". Estos principios están incorporados respectivamente, al llamado "civitas gentium" y "jus gentium".

Al Imperio Romano de Occidente, lo substituye en el año 476, Bizancio, la cual no poseía, por cierto, las características que hicieran grande y famosa a Roma. Con Bizancio se inicia lo que muchos tratadistas llaman "el período italiano", durante el cual, la función diplomática sufre una regresión en sus métodos, en lo conceptual, e inclusive en la actitud de los agentes que la ejercen, que recurren al artificio, al engaño y la intriga; recursos éstos, que han pesado hasta hoy en la opinión que se tiene, a veces, sobre la Diplomacia y sobre quienes la sirven. Sin embargo, durante estos siglos no todo es negativo para la actividad diplomática; ella muestra creciente dinamismo, adquieren importancia, aspectos tales como el protocolar, con la solución de problemas serios que provenían de las llamadas precedencias entre embajadores y que trascendían hasta los soberanos; toma cuerpo la idea del equilibrio de poderes entre los Estados y se crean las misiones permanentes, desplazando, así, a la Diplomacia transitoria, oportunista o circunstancial.

Es en el siglo XVII donde se aprecia un avance espectacular en la práctica y en la orgánica de esta disciplina, en la que influye, de manera decisiva, el gran jurista holandés Hugo Grocio y el notable estadista francés, Cardenal Richelieu.

Grocio era contrario a la teoría del equilibrio de poderes, abogaba por la sumisión de todos los gobiernos al derecho natural; propugnaba la creación de una institución internacional para imponer el derecho natural con atribuciones o imperio, para hacer obligatorias sus resoluciones. A él se deben los primeros conceptos jurídicos que, con el transcurso del tiempo, fueron fundamento de los privilegios e inmunidades diplomáticas, que hoy son materias aceptadas universalmente y consagradas en una Convención especial sobre la materia.

Richelieu, un estadista pragmático, tuvo una gran influencia en la actividad diplomática. Para él, el arte de la negociación debía ser una actividad permanente y sostenida, no preocupada de arreglos incidentales, sino ser parte de un esfuerzo sin tregua, para crear relaciones durables y sólidas. Defendió el criterio —que en una época autocrática debió de ser muy audaz— de que ninguna política podía alcanzar suceso, si no interpretaba la opinión pública nacional.

El sentido dinástico que domina hasta entonces la parte central de la política internacional, se mantendrá por mucho tiempo, pero sufrirá los rigores e irá perdiendo su fuerza, en razón de los grandes acontecimientos que ocurren en

Europa, como en América y otras partes del mundo, en los siglos XVI, XVII y XVIII.

Las revoluciones de Inglaterra, de Francia y la influencia de los grandes pensadores como Locke, Hume, Diderot, Rousseau, Dalambert, Montesquieu y tantos otros, dan un duro golpe al absolutismo y abren paso a la concepción abstracta del Estado. Sin embargo, el genio de Talleyrand aprovechó los resultados del Congreso de Viena —destinado a restaurar Europa, después de las guerras napoleónicas— y logró, en base al principio legitimista, mantener la integridad territorial de Francia. De esta manera los principios de la Revolución francesa y de los enciclopedistas sufren un retardo histórico, con el regreso de los Borbones y el robustecimiento de las otras monarquías que formaban en la Santa Alianza. El principio de que la soberanía pertenece a la nación, sólo logra imponerse años después, en el transcurso del siglo XIX y es, en ese “entonces”, cuando la Diplomacia adquiere su sentido actual, de estar al servicio del Estado y no de las casas reinantes.

A pesar de la pérdida de fuerza del absolutismo, del avance de la concepción abstracta del Estado, de la aceptación del principio de que la soberanía reside en la nación, en el siglo XIX, se está muy lejos aun de la aceptación de la igualdad jurídica de los Estados, principio cuya consagración se logra sólo al término de la Primera Guerra Mundial.

Mucho se habló que este conflicto pondría fin a toda una época y a la llamada “Diplomacia de salón”, a la que se calificó de “cínica y deformada por el pragmatismo”. En 1919 se intenta dirigir el mundo y a las masas, sobre la base de “principios” y no de realidades. Ese es el momento del Código Moral Internacional; de los 14 puntos de Woodrow Wilson y de la ingenua afirmación de que el conflicto mundial de 1914, sería la guerra que pondría fin a todas las guerras.

Los ideólogos del siglo XX creyeron desterrarla definitivamente, pero lo que Wilson, Clemenceau, Briand y Lloyd George estaban haciendo era sólo sepultar las formas externas de la llamada “vieja diplomacia”, a la que fue fácil responsabilizar de todo, ya que no era “demagógica”, ni electorera y se la acusaba de elitista”.

Pero si bien este período muestra una declinación de las formas de la “diplomacia tradicional”, el arte mismo se mantiene dentro de una línea de continuidad, y se enriquece su campo de acción, al asentarse la noción abstracta del Estado, al proclamarse el principio de la Igualdad jurídica de los Estados y al crearse la Sociedad de las Naciones, que es fuente y origen de la Diplomacia multilateral.

A los pocos años se puede constatar, sin embargo, que la “nueva diplomacia” no corrigió los errores e imperfecciones de la antigua y que los buenos propósitos de la Sociedad de las Naciones —intuída tres siglos antes por Grocio y una de las grandes creaciones de postguerra— hicieron crisis, no pudiendo afrontar las graves circunstancias que llevarían al mundo, en 1939, a la Segunda Guerra Mundial.

Al término de esta nueva conflagración, la Diplomacia debe adaptarse a un mundo polarizado por las dos superpotencias, los Estados Unidos y la Unión Soviética que, por cierto, no estaban preparadas para regir al mundo. El primero porque hasta entonces no se había mostrado interesado en hacerlo, y la segunda, porque junto con la caída de los zares, destruyó toda la experiencia diplomática de Rusia, reemplazándola por una llamada “Diplomacia de clases”.

Este período de postguerra es todo un mundo nuevo, con una dinámica inesperada y que se caracteriza, entre otras cosas, por el choque permanente de los intereses contrapuestos de las dos grandes potencias, por los años de la llamada guerra fría, por el desarrollo inusitado de la Diplomacia multilateral, con la creación de las Naciones Unidas y por la presencia, siempre creciente, de factores que gravitan sobre el poder de decisión de los gobiernos, tales como el peso de la opinión pública, el poder de la prensa y demás medios de comunicación social, los problemas de imagen, el avance tecnológico, las ideologías y, hoy, las presiones de la violencia y el terror.

Pero la Diplomacia, vieja o nueva, ha respondido siempre con lealtad a ciertas constantes, como son la necesidad de diálogo y de negociación entre los Estados, adaptando sus medios y sus prácticas a las circunstancias y requerimientos de la Comunidad internacional.

II. *La Diplomacia y la Abogacía como Profesiones*

Explicado en forma lata, el concepto de Diplomacia y su evolución histórica, estimo que es necesario satisfacer una pregunta que muchos de ustedes se estarán formulando: ¿Es la Diplomacia una Profesión? Esta pregunta es procedente si recordamos que la Diplomacia tuvo su origen como expresión y exigencia de las relaciones humanas y que su actividad, durante siglos, motivó vocacional y preferentemente, a personas de talento intelectual y de sagacidad negociadora, que aparecían como predispuestas para su ejercicio.

Si bien ya el siglo XVIII podía ufanarse de haber producido una pléyade de diplomáticos ilustres, tales como Kaunitz, Metternich, Lord Stratford de Redcliffe, Pozo di Borgo, Talleyrand y tantos otros, ellos sólo dejaron como herencia, una escuela, o una cátedra, pero no una carrera. La preparación académica sistemática de los diplomáticos es algo nuevo, que no se remonta más allá de la primera mitad del siglo XIX.

El Diccionario de la Real Academia define el concepto de Profesión como "un empleo, facultad u oficio que cada uno tiene y ejerce públicamente". Dadas las mayores exigencias académicas de los tiempos, creo que podríamos agregar que "profesión" es también un conjunto de estudios sistemáticos, con etapas establecidas que a su término reciben una certificación pública.

La primera reglamentación legal de la carrera diplomática, en el mundo Occidental, se realiza en Iberoamérica, y lo hace el Imperio del Brasil, en 1845, adelantándose, así, a los propios países de Europa.

Si bien Chile dictó en 1824 su primera ley orgánica del Servicio Exterior, su reglamentación propiamente tal, se efectúa durante el transcurso de la segunda mitad del siglo, en diversas leyes dictadas en los años 1852, 1868 y 1898.

En nuestro país, desde los albores de su Independencia, se le atribuye a los estudios del Derecho en general y a la Abogacía, en particular, una gran importancia para el ingreso y ejercicio de la función exterior.

La Academia Diplomática de Chile tiene establecido hoy entre sus requisitos de ingreso, el poseer el título de Abogado, como uno de los habilitantes para postular a ella.

Esta exigencia está en plena consonancia con la influencia que la abogacía ha tenido en Chile, tanto en el estudio del Derecho Internacional, y en el Diplomático, como en la formulación de los principios de política exterior y en la práctica diplomática.

Asimismo, un análisis somero de las actividades diarias que desarrollan los diplomáticos nos muestra la presencia en ellas de las instituciones y principios del Derecho. El establecimiento de Relaciones diplomáticas mismo es un acto jurídico, de singular importancia, que emana del Derecho de Representación o de Legación y que es uno de los atributos de todo Estado soberano. Lo es, también, la facultad primordial de la Misión Diplomática de proteger los intereses del Estado y de sus nacionales, entendiéndose por tales, a las personas naturales y jurídicas. Además los estudios y análisis periódicos que debe efectuar el diplomático de las condiciones políticas, económicas y sociales, existentes en el país donde está acreditado, como su concurrencia a Conferencias internacionales, le exigen una buena preparación académica, preferentemente en ciencias jurídicas y sociales. El avance, en estos últimos años, del Derecho Aéreo, de los problemas antárticos, del Derecho del Mar, del Derecho Espacial, de los Derechos Humanos, son ejemplos más que convincentes, de la exigencia de una sólida formación jurídica a los que ejercen la Diplomacia.

La negociación es, sin duda, la función más antigua de la Diplomacia, tanto que algunos tratadistas la han definido como el arte de la negociación. Toda negociación, como sabemos los Abogados, significa compromiso, conciliación, y se aplica a ella, las más de las veces, el aforismo romano "do ut des" y por ello ambas partes estudian las posibilidades y sopesan las peticiones, con las concesiones que se pueden otorgar, recíprocamente. La negociación es, pues, un acto en el cual, el conocimiento de las normas y principios de Derecho, la facilitan substancialmente.

Paralelas a las funciones diplomáticas debemos considerar las actuaciones de los Cónsules, reguladas por la Convención de Relaciones e Inmunidades Consulares y que son, preferentemente, de carácter jurídico. Ellos ejercen funciones propias de los Oficiales del Registro Civil, de los Ministros de Fe o Notarios e incluso de las que corresponden a los Oficiales de Reclutamiento.

Los Códigos de Ética, a que nos hemos referido, como los que se han dado otras actividades profesionales, constituyen, sin duda, reglas que favorecen un ejercicio profesional más sano, y que, en muchas ocasiones prestan un apoyo moral y vocacional a sus colegiados.

Es tal la importancia de los aspectos éticos en el ejercicio profesional que en el "Manual del Abogado" —interesante recopilación hecha en 1950, por el eminente Profesor y Jurista, don Carlos Estévez Gazmuri, muy querido y admirado en esta Casa de Estudios— aparece incorporado un notable documento titulado "Mandamientos del Abogado", de que es autor el Profesor de la Universidad de Montevideo, Eduardo Couture, que podrían ser aplicados a los que ejercen la Diplomacia, por la similitud de principios y normas a que deben someter sus conductas.

El Profesor Couture dice, en sus "mandamientos", que la Abogacía es "una ardua fatiga puesta al servicio de la justicia". "Que el deber del Abogado, es luchar por el Derecho, pero el día que encuentre que existe un conflicto entre el Derecho y la Justicia, debe de luchar por la justicia".

Exige que el Abogado sea leal. Leal con su representado, leal con su adversario, leal para con el juez. Le pide —además— tolerancia por la verdad ajena, en la misma medida en que quiere que sea tolerada la suya. Que tengan paciencia y fe. Fe, principalmente, en el Derecho; en la Justicia, como destino normal del Derecho; en la paz y sobre todo —les dice— que tengan fe en la libertad, sin la cual no hay derecho, ni justicia, ni paz.

Termina este Decálogo invitando a los Abogados a amar su profesión, de una manera tal —les dice— “que el día en que tu hijo te pida consejo sobre su destino, consideres un honor para ti, proponerle que se haga Abogado”.

La Diplomacia no podía escapar a esta exigencia de establecer requisitos básicos de ética profesional y tanto los países, como los Ministerios y las Asociaciones gremiales, se preocupan de la formulación de tales normas y principios, como de su adecuado cumplimiento.

Asimismo, tratadistas que han escrito sobre teoría diplomática, dedican grandes esfuerzos y espacios para consignar las que, a su juicio, serían las cualidades morales e intelectuales necesarias para ser “un buen diplomático” y un “adecuado negociador”.

El profesor Alison Phillips, en un interesante artículo que se publicó en la Enciclopedia Británica, sintetiza varios extractos de Manuales, en los que se definen las cualidades indispensables de lo que él llama “el diplomático ideal”. Muchas de ellas están hoy pasadas de moda y no se consideran ya como esenciales. La vieja teoría, por ejemplo, de elegir a un determinado tipo de persona, para un determinado puesto, ha caído en descrédito, substituida por la idea de que un funcionario, que ha sido eficaz en un país, es muy probable, en general, que pueda desempeñarse adecuadamente en otro. Esto se debe en parte preponderante a la importancia que atribuyen los países a la preparación de sus diplomáticos en Academias e Institutos. Ello es sin perjuicio de que en el desempeño final del Agente diplomático, sigan jugando sus condiciones personales y subjetivas.

El diplomático actual, además de ser estudioso y preparado, es indispensable que posea, en alto grado, condiciones de veracidad; debe ser, además, preciso, calmado, de buen carácter y tener paciencia, ser modesto y leal y por sobre todo, patriota.

La veracidad no sólo implica la abstención de incurrir en inexactitudes conscientes, sino que en un escrupuloso cuidado de evitar la sugestión de lo falso o la supresión de lo verdadero. Como hemos visto antes, al tratar la historia o la evolución de la Diplomacia, la veracidad no ha sido, por cierto, una de las prendas que adornaron siempre a los diplomáticos en el pasado.

Señala Nicolson que “las normas de la Diplomacia europea, cuando se afirmó como profesión característica, no eran elevadas”, y que los diplomáticos de los siglos XVI y XVII daban pie, con frecuencia, a la suspicacia que sus sucesores han sufrido injustamente. Sobornaban a los cortesanos, fomentaban y financiaban rebeliones, intervenían en los asuntos internos de los países donde estaban acreditados, mentían, espían y falseaban deliberadamente los hechos y verdades.

Otra cualidad que debe ostentar el diplomático es la “precisión” entendiéndose por tal no sólo la mera exactitud intelectual, sino la exactitud moral misma. El diplomático profesional evita aparecer culpable de “inexactitud intelectual”, pero se inclina a menudo a cometer lo que se ha denominado “inexactitud moral”. Es clásica la tendencia de muchos diplomáticos a hacer pronósticos, o informar a sus gobiernos en “estilo délfico”, por el temor de que se les acuse de falta de juicio, en determinadas materias o acontecimientos.

El diplomático debe poseer calma en todos los actos que constituyen su quehacer. Especialmente, debe ser calmado y reflexivo en la mesa de negociaciones. Jamás mostrar irritación cuando se enfrenta con la arrogancia, la ignorancia o la picardía. A la calma, el diplomático debe agregar el buen carácter y la

paciencia, sin que por ello aparezca débil en la defensa de los intereses superiores de su país. Por el contrario, la calma, el buen carácter y la paciencia, deben ser demostrativos de la bondad de sus razones y de la firmeza con que defiende los derechos que le han sido confiados.

A las cualidades anteriores, el diplomático o negociador, debe agregar la modestia, pues la vanidad le hace vulnerable a la adulación y propenso a desdén el consejo u opinión de quienes pueden tener una buena experiencia, mayor que la suya, sobre un país o sobre un determinado problema.

La vanidad es, muchas veces, el origen de graves indiscreciones y de la mayoría de las faltas de tacto. De todos los vicios diplomáticos, la vanidad es estimada como una de las más comunes y más perjudiciales.

Pero tal vez, la cualidad fundamental de un Diplomático es la "lealtad" que, en su profesión, es sinónimo de "patriotismo". Debe ser leal a su país, a su Gobierno, a su Ministerio, a los miembros de su Misión, y en otro sentido, debe ser también leal y franco frente al Gobierno ante el cual está acreditado y con los funcionarios con que normalmente negocia.

Señores. Llegamos así al término de la exposición que se nos ha encomendado: "El Abogado y la Diplomacia" y esperamos y es nuestro más ferviente deseo haber logrado dejar en claro cómo las ciencias del Derecho han tenido una influencia permanente y preponderante en el desarrollo histórico del "arte y la práctica" de la Diplomacia.

Asimismo, quisiéramos que los jóvenes colegas que nos escuchan apreciaran la estrecha semejanza entre los estudios, requisitos y exigencias éticas existentes entre los que ejercen una y otra profesión. De la influencia del Derecho en la Diplomacia, como de su similitud profesional, se desprende que la Abogacía tiene, en ella, un gran campo de acción y que el quehacer diplomático se enriquece cuando quienes lo ejercen son abogados.