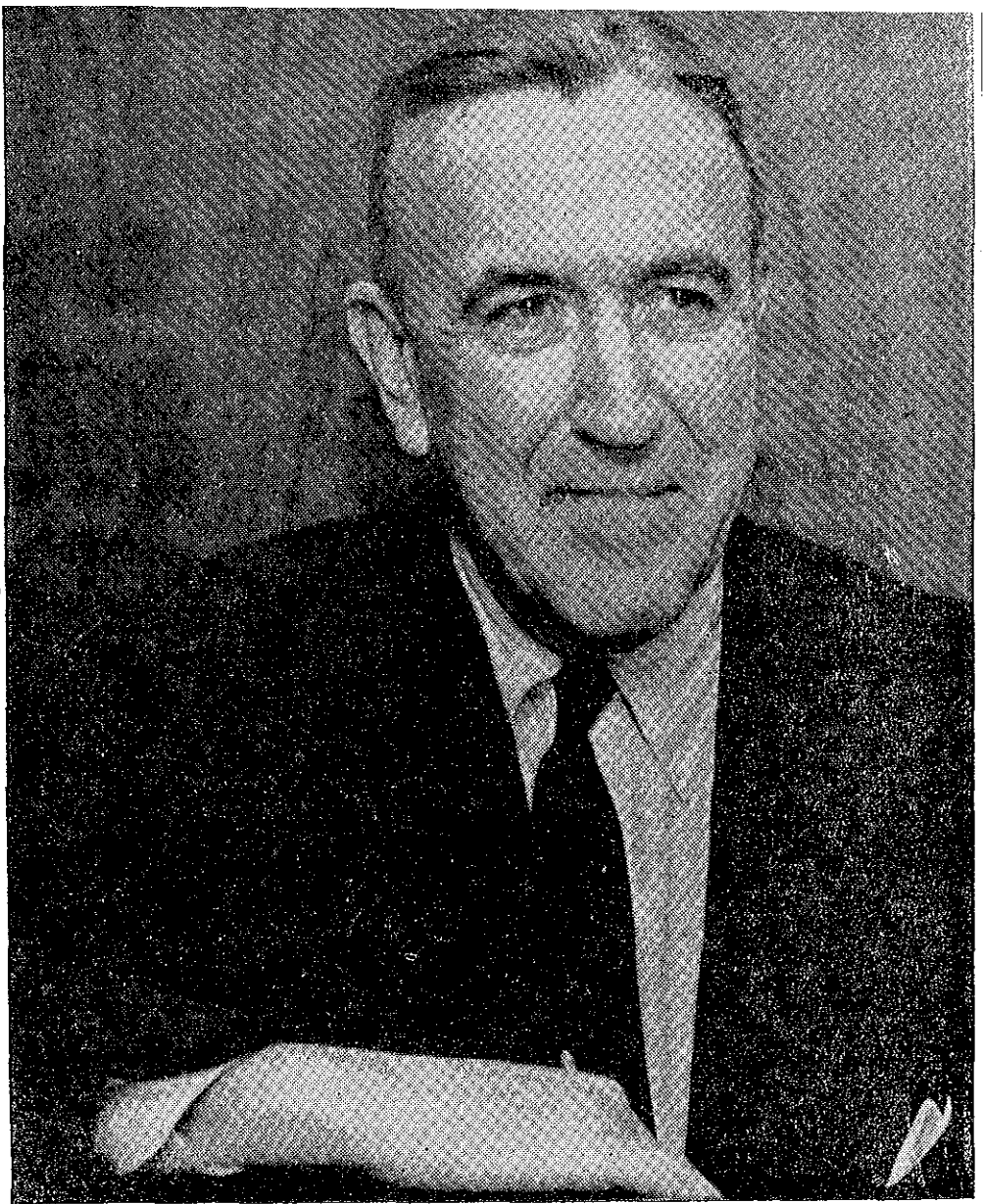


# HACIA UNA NUEVA DIPLOMACIA

CHESTER BOWLES



Antes de la última guerra, las tareas de la política exterior Americana estaban comparativamente bien definidas. El Secretario de Estado Cordell Hull con un conjunto menor de 1000 personas, presidía en Washington sobre los establecimientos diplomáticos ultramarinos desde un edificio que compartía con los Departamentos de Guerra y Marina. La función de los 78 embajadores y ministros estacionados afuera consistía principalmente en informar y analizar el curso de los acontecimientos y representar al Presidente en negociaciones y ceremonias.

Veinte años críticos han cambiado, dramáticamente, esa forma tradicional. Como nuestras responsabilidades en los asuntos mundiales han crecido, la tarea de nuestra diplomacia se ha hecho más compleja y sus instrumentos se han multiplicado simultáneamente.

Para el embajador, la transformación ha significado un cambio de énfasis desde la discreta observación a las operaciones activas. En términos de presupuesto y administración, la transformación ha resultado en un Departamento de Estado de 38,000 personas, incluyendo el Servicio Extranjero y la Agencia de Desarrollo Internacional (que absorbe 17,000 personas

del total). Además, existe un Cuerpo de Paz, un programa de Alimentos para la Paz, una Agencia de Información de los Estados Unidos, una Agencia Central de Inteligencia, una variedad de programas militares y extensas operaciones ultramarinas de los Departamentos del Tesoro, Trabajo, Comercio y Agricultura.

Además, ahora tenemos misiones diplomáticas en más de 100 países junto con 166 consulados y consulados generales. En muchos de estos puestos los jefes de misiones presiden sobre lo que se puede considerar un verdadero gabinete. Por ejemplo, en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, nuestra embajada en París contaba de 78 personas, incluyendo el personal de cuatro agencias. Ahora emplea 700, incluyendo el personal de 23 agencias distintas.

Esta extraordinaria multiplicación de actividades y agencias refleja la complejidad e interdependencia de nuestro mundo moderno. Mucho de esto hubiera ocurrido aun cuando no hubiese habido refo Soviético. Sin embargo, la creciente competencia entre nuestras dos sociedades, entre el modo de ver Soviético y democrático-liberal del desarrollo humano, ha acelerado grandemente el proceso, y estamos cla-

ros de qué esta competencia permanecerá entre nosotros en el futuro previsible

El reto de nuestros tiempos fue inicialmente —y comprensivamente— interpretado tanto por la rama ejecutiva como la legislativa de nuestro gobierno, como esencialmente un reto a nuestra política. Pero el desarrollo de una efectiva política extranjera es solamente un primer paso; debemos también crear los medios efectivos para llevarla a cabo. Y este reto a nuestros instrumentos de política exterior, a la organización, administración y operancia de nuestros esfuerzos en casa y afuera, ha sido recientemente apreciado y tomado en cuenta. La zaga entre la necesidad y su cumplimiento era comprensible. Pues la Segunda Guerra Mundial trajo el desarrollo de una vasta formación de agencias especiales y comisiones que se enfrentarían a los problemas nuevos de manera paulatina, en una base de ad hoc. Al fin de la guerra, algunas de estas agencias desaparecieron, otras fueron absorbidas y aun otras fueron aceptadas de mala gana, temporalmente pero reformadas. Porque éramos remisos a enfrentarnos a las crecidas demandas del mundo de la post-guerra, nos decíamos que estas recientes manifestaciones de nuestro esfuerzo nacional estaban diseñados a resolver compromisos a corto plazo; que en unos pocos años los problemas serían dominados y volveríamos, de cualquier modo, a lo normal. Como resultado, la improvisación tomó el lugar del planeamiento a largo alcance y nuestras amplias actividades ultramarinas se caracterizaron por programas superpuestos, nebulosas líneas de autoridad y una seria falta de coordinación.

En algunos países el daño se redujo a cierta cantidad de despilfarro soportable, de confusiones y tardanzas. Pero en otros, el embajador, el administrador de la ayuda exterior, el oficial de información, el jefe de la misión militar y otros oficiales se encontraron trabajando en propósitos opuestos y en condiciones cercanas a la anarquía

Ejemplo: En un país el embajador pidió audiencia al Primer Ministro para tratar de un asunto y se encontró con que el asunto sobre el que quería discutir ya había sido arreglado con el Primer Ministro por el representante de una de las agencias

Ejemplo: En París, por los años de 1950, no solamente teníamos a cinco funcionarios con rango de embajadores, sino también cerca de 70 agencias más o menos autónomas

Ejemplo: En Asia, un embajador norteamericano le aseguró al Primer Ministro que nosotros no estábamos metidos en una operación de inteligencia, la que, para desazón del embajador, se descubrió que estaba siendo dirigida en su propia oficina. El Primer Ministro llegó a la conclusión de que el embajador o era un tonto o un mentiroso

Ejemplo: En un puesto clave de la Europa Occidental, la rivalidad personal entre el embajador y el director de la misión de ayuda llegó al extremo de la total interrupción de comunicaciones personales entre los dos funcionarios

En retrospectiva puede decirse que tales problemas, aunque costosos y desanimadores, fueron el inevitable resultado de un cambio de visión de nuestro gobierno federal. Las relaciones exteriores, antes la exclusividad del Departamento de Estado y de la Defensa, han venido a ser una área de creciente interés

y significación para los otros departamentos establecidos, tales como, Comercio, Trabajo, Agricultura y Tesoro, así como de muchas agencias especializadas que han sido creadas después de la guerra. Cada una de estas agencias, vieja o nueva, necesariamente tiene sus propios representantes en el exterior

Es contra este transfondo de reto y crecimiento que la Administración ha venido buscando coordinar sus actividades ultramarinas para aumentar su efectividad. Este esfuerzo ha tomado tres formas distintas: 1) una crítica revisión de las cualidades especiales que se requieren de nuestros embajadores, 2) una aclaración presidencial de las responsabilidades cada vez más crecientes del embajador en el país de su destino, 3) un programa para coordinar nuevas extensas actividades dondequiera que mantengamos misiones diplomáticas o consulares.

Las cambiantes demandas de la diplomacia han cambiado definitivamente las cualidades requeridas de nuestros embajadores. Aunque la simpatía personal, una esposa atractiva, percepción política y habilidad analítica, son todavía muy útiles, no son ya suficientes. En el mundo complejo de hoy, el embajador moderno debe también ser un administrador capaz de supervisar un amplio campo de operaciones, un líder creador capaz de tomar la iniciativa, inspirar a sus subordinados, delegar su autoridad y reducir los detalles; un diplomático de tacto y persuasión capaz de combinar rigidez y dominio de sí mismo.

En estas circunstancias, la Administración ha llegado a la conclusión de que la antigua práctica de conceder un número de embajadas a ricos contribuyentes para la campaña presidencial, era algo que no podía mantenerse. Así, el porcentaje de embajadores de carrera en el Servicio Diplomático nombrados en 1961 ha sido el más alto en la historia. Además, se ha hecho un esfuerzo especial para dar rápida promoción a jóvenes en el servicio que mostrarán flexibilidad y percepción en tratar los problemas especiales de nuevas naciones independientes. De los 20 o más embajadores no de carrera fueron casi todos sin excepción, personas con extensa experiencia en el servicio diplomático. Muchos de ellos fueron traídos de facultades de universidades y de fundaciones. Con muy pocas excepciones, todos los embajadores hablan el idioma del país de su destino.

Se hizo también un esfuerzo para que cada embajador recibiera un cargo que él se sintiera personalmente hábil de manejar. La estricta tradición de enviar miembros del Servicio Diplomático precisamente a aquellos lugares a los que ellos no querían ir con el solo objeto de "fortalecer su carácter" ha sido abandonada. El período normal de un embajador y sus principales colaboradores ha sido extendido a cuatro años. El embajador y su esposa se consideran como un conjunto. Y a él se le ha dado mayor autoridad para escoger a sus asistentes

La escogencia de mejor y más calificado personal fue el primer paso esencial. El siguiente fue aclarar la autoridad del embajador.

Por eso, el 29 de Mayo de 1961, el Presidente Kennedy envió una carta a cada embajador en la cual le reafirmaba el papel de representante personal del Presidente, con clara autoridad sobre toda otra actividad del gobierno de los Estados Unidos y su per-

gonal en el país de su destino. "Contaré con usted", escribió el Presidente "para que supervigile y coordine todas las actividades del Gobierno de los Estados Unidos. Usted está a cargo de la total Misión Diplomática de los Estados Unidos, y espero que usted controle todas sus operaciones". El Presidente hacía notar que cada Misión incluía "a los representantes de todas las Agencias de los Estados Unidos" en el país en cuestión y prometía al embajador su "completo apoyo y respaldo en el desempeño de su cargo". Es responsabilidad de todos los miembros de la Misión, añadía, mantener al embajador "completamente informado de sus puntos de vista y actividades y ajustarse a sus decisiones, al menos que, en algún caso particular, usted fuera notificado en contrario". La carta del Presidente trataba de eliminar una vez por todas el problema de conflictos en las responsabilidades. El embajador quedaba claramente establecido como la única autoridad, como el más alto representante del Presidente.

La carta fue seguida por cuatro folletos de instrucciones del Departamento de Estado en los que se pormenorizaban las del Presidente.

El primero de estos documentos trataba de las relaciones del embajador con los altos representantes de las misiones militares, el Servicio de Información de los Estados Unidos y otras agencias cooperadoras, y le urgía al embajador una íntima relación y comprensión con los funcionarios y programas bajo su inmediata supervisión. Se ponía énfasis en sus obligaciones como jefe de la Misión que "lleva la responsabilidad del éxito o el fracaso en lograr que las relaciones exteriores de los Estados Unidos alcancen su objetivo en el país a su cargo".

El segundo documento a los embajadores requería una revisión estricta de la importancia de los cines de instrucciones que ahora abruman las energías de los funcionarios de nuestras misiones ultramarinas. Esta carga pesada, que en frase de las instrucciones mismas, tan a menudo distrae a hombres hábiles "de las tareas de llegar a conocer a las gentes y sus culturas entre las cuales servimos", debe ser revalorada, instrucción tras instrucción, para ver qué cambios y recortes deben efectuarse.

El tercer documento sugería una variedad de técnicas por las que el embajador y su conjunto podrían romper con algunas de las demandas del protocolo diplomático tradicional. Entre otras cosas, urgía a los miembros de las misiones familiarizarse ellos mismos con la cultura del país, visitar las regiones apartadas, y establecer relaciones informales con "jefes de sindicatos, grupos de estudiantes, y en cierta medida, con jefes de la oposición".

El último documento discutía, entre otros asuntos, la conducta del personal militar estacionado en el país en cuestión, la necesidad del creciente respeto por las costumbres locales y la importancia de evitar una conducta escandalosa. Como un objetivo primario, urgía a nuestras Misiones "imitar en lo más posible la conspicua presencia Americana".

El siguiente paso en el esfuerzo de modernizar las prácticas de la diplomacia Americana y aumentar su efectividad fue una serie de conferencias regionales a las que fueron invitados no solamente los embajadores, sino también sus esposas, los funcionarios administrativos y los principales consejeros en Ayuda

Exterior, Información y Asuntos Militares. Aunque los embajadores estaban armados con las nuevas declaraciones de autoridad, muchos eran todavía escépticos sobre si las nuevas directivas realmente querían decir lo que decían. Además, procedimientos administrativos han permanecido en su mayoría sin cambiarse, y las comunicaciones entre Washington y el campo de acción han dejado muchas preguntas sin respuesta. Ni los representantes del Pentágono, la nueva administración de Ayuda Exterior (AID), la Agencia de Información de los Estados Unidos (USIA), los Cuerpos de Paz, Alimentos para la Paz, y tales Departamentos como el de Comercio y Trabajo, han tenido la oportunidad de trillar los detalles específicos sobre operaciones, responsabilidades, y cooperación con los embajadores y sus conjuntos.

Por lo tanto, siete conferencias regionales fueron organizadas para aclarar problemas de práctica operativa y efectuar una total integración de nuestros esfuerzos en el exterior bajo la dirección del embajador como el principal representante del Presidente.

La primera de estas reuniones, tenida en Lagos, Nigeria, en el mes de Julio, incluyó a todas las misiones diplomáticas de los Estados Unidos en Africa, al sur del Sahara. La segunda, tuvo lugar en Agosto en Nicosia, Chipre, para nuestras misiones en el Norte de Africa y países del Cercano Oriente. La tercera, en Nueva Delhi, que cubrió el Sur y el Sureste de Asia. Dos más se tuvieron en Octubre, —una en Lima, Perú, para nuestras misiones de Sur América, y otra en San José, Costa Rica, para nuestros representantes en México, Centro América y el Caribe. Similares reuniones que cubrirán el Lejano Oriente y Europa se tendrán en 1962.

El grupo que atendió a estas reuniones desde Washington incluía a representantes de la Agencia de Desarrollo Internacional, la Agencia de Información de los Estados Unidos, el Departamento de Defensa, la Agencia Central de Inteligencia, el Cuerpo de Paz, Alimentos para la Paz, la Oficina del Presupuesto, y los Departamentos de Comercio y Trabajo, además de representantes de las oficinas administrativas y geográficas del Departamento de Estado.

Los directores de las diversas agencias tuvieron la oportunidad de discutir sus respectivos programas en detalle con aquellos que deberían llevarlos a cabo. Los embajadores y sus colegas, a su vez, tuvieron la oportunidad de discutir de manera íntima una gran variedad de cuestiones substanciales y administrativas respecto a los países a su cargo. En muchos casos, se tomaron decisiones inmediatas sobre asuntos que se habían dejado encarpados.

Una de las innovaciones de las conferencias regionales fue la asistencia de las esposas de los embajadores. Como cada funcionario del Servicio Diplomático sabe, que una esposa sensitiva a los problemas locales, consciente de nuestros propósitos nacionales y ansiosa de ayudar a realizarlos es una valiosa ayuda para cualquier embajada. De igual manera, aquella que no tiene tales cualidades puede llegar a ser una verdadera rémora. Es la esposa del embajador, para su bien o para su mal, la que frecuentemente se sienta al lado de los altos oficiales del gobierno en banquetes y ceremonias oficiales. En todas estas conferencias las esposas acompañaron a sus maridos, con

excepción de aquellas reuniones que eran de carácter confidencial.

Estas conferencias produjeron cerca de 200 proposiciones para mejoras administrativas dentro del Departamento de Estado solamente, más de la mitad de las cuales han sido resueltas ya. Las sugerencias varían desde la conveniencia de automóviles oficiales más pequeños hasta un entrenamiento en idiomas más intensivo para funcionarios y empleados. Un gran número de medidas constructivas fueron sugeridas para eliminar el papeleo y los balduques y expedir las comunicaciones contra Washington y las misiones ultramarinas y una mejor coordinación con las agencias internacionales.

Aunque el énfasis primordial era sobre la mejora de las operaciones, las conferencias subrayaron la marcada alteración de nuestra diplomacia en la era actual. Basta señalar simplemente algunas de las cuestiones discutidas para ilustrar las dimensiones del reto.

Por ejemplo, cómo actuarán las diversas agencias dedicadas a nuestros asuntos exteriores en las nuevas y resurgentes naciones de África? Cómo vamos a enderezar nuestros programas de Información y Ayuda hacia las cambiantes actitudes Africanas para con los Estados Unidos? Cómo podemos relacionar mejor nuestra ayuda económica y nuestra ayuda a la seguridad militar con las realidades políticas y económicas del regionalismo en África? Cómo pueden los programas de intercambio del Departamento de Estado, U.S.I.A., y los Departamento de Salubridad, Educación y Bienestar aprovecharse mejor para llenar las necesidades Africanas de desarrollo educacional? Dónde podemos conseguir con la urgencia que se necesitan para el Servicio Diplomático, los empleados y secretarios de habla francesa para nuestras misiones en África? Dónde y cómo puede ser más útil el Cuerpo de Paz?

Podemos hacer que el poder productivo de nuestros agricultores y las técnicas del programa Alimentos para la Paz ejerzan su influencia sobre los problemas de desempleo, así como escasez de alimentos en las diferentes partes del mundo? Cómo pueden coordinarse las funciones de Alimentos para la Paz, A.I.D., Agricultura y Comercio, para conseguir esto?

Cómo puede fomentarse una política norteamericana más afirmativa en el Medio Oriente en vista de la rigidez política impuesta por el conflicto Arabe-Israelí? En Asia del Sur y del Este, cómo podemos actuar más efectivamente ante el impacto de la China Comunista? Y en Latino América ante los problemas y prospectos, sin precedencia, de la Alianza para el Progreso?

Sobre qué bases puede el programa de ayuda distribuir sus fondos? Hasta qué punto puede formarse un criterio que evite costosas decisiones meramente oportunistas basadas simplemente en consideraciones políticas a corto plazo? Por ejemplo, cómo puede una nación Latinoamericana cuyas tierras arables están en su mayoría en poder de unos pocos terratenientes ser persuadida de la necesidad de considerar unas básicas reformas en la tenencia y distribución de la tierra? Puede un estado gobernado primordialmente por una oligarquía llegar a comprender el valor de establecer un sistema progresivo de tributación y prevenir que el capital nacional huya al

extranjero? Y si la Alianza para el Progreso allana el camino para la pacífica revolución económico-social que ha sido prometida, estamos psicológicamente preparados para ver algunas naciones de Latino América usar de su nuevo libre albedrío desechando nuestros puntos de vista y tomando un curso más independiente en sus relaciones exteriores?

Tales puntos llevan a una firme conclusión: para desempeñar su papel en la nueva diplomacia el embajador debe tener una más variada y frecuente información en una gran variedad de instrumentos a su disposición. Esfuerzos relativamente recientes, tales como, el Cuerpo de Paz y el programa de Alimentos para la Paz, proveen enormes posibilidades para el desarrollo y mejora de nuestras relaciones con otros países. Por ejemplo, en lugares donde el planeamiento no se ha desarrollado todavía al extremo que sea aconsejable un préstamo de mayor escala, la provisión de leche en polvo para los niños de escuela de las grandes ciudades puede ser un vivo y eficaz medio de expresar nuestra preocupación por el pueblo.

En esas y otras materias más el embajador debe estar mejor informado para poder asumir la dirección donde se necesite. Por lo cual es justo decir que apenas hemos comenzado en la esencial integración y equipo por los cuales la política exterior Americana puede hacerse más efectiva en esta era de diplomacia total. Se necesita más educación pública para persuadir al pueblo Americano y a algunos funcionarios que todo lo que hagamos, sea con respecto a sindicalismo, derechos civiles, víveres sobrantes, comercio, ciencias o turismo, influencia ahora en algún grado nuestra política exterior. Y el problema, una vez reconocida la interdependencia de estos muchos aspectos de nuestras relaciones exteriores, es saber cómo manejarlas con mayor habilidad y efectividad.

A este respecto, es una dicha que el Gabinete del Presidente esté compuesto de hombres de visión mundial que entienden de relaciones exteriores y del papel de sus departamentos en llevar a cabo nuestra integrada diplomacia. Esto es sumamente importante, pues el progreso que hemos hecho en coordinar nuestras misiones ultramarinas bajo la dirección del embajador debe ser respaldado por un correspondiente control y coordinación de la política exterior en Washington.

El punto lógico de tal coordinación yace en los asistentes regionales del Secretario de Estado. Aumentando la autoridad de estos funcionarios podemos hacer de ellos los verdaderos coordinadores de todas nuestras amplias operaciones en nuestras áreas de responsabilidad. Esta es una de las innovaciones esenciales que puede encontrar alguna resistencia. Pero la tarea que tenemos al frente requiere nuevas formas, técnicas más imaginativas, y una administración más estricta, si es que los instrumentos de nuestra política exterior se han de mantener al compás de sus exigencias. Aunque mucho se ha hecho, hay mucho todavía por hacer.

(NOTA: Chester Bowles es Representante Especial y Consejero del Presidente de los Estados Unidos en asuntos Latinoamericanos, Africanos y Asiáticos; recientemente vice-Secretario de Estado; Embajador en la India 1951-1953; autor de varias obras de política internacional).