La diplomacia de la diáspora: una espada de doble filo

Shaun Riordan

Cuando los expatriados o las comunidades nacionales residentes en el extranjero tienen intereses paralelos a la política exterior del país.

La diplomacia de la diáspora, es decir, el uso de los expatriados y las comunidades nacionales que viven en otros países para obtener unos objetivos diplomáticos concretos, es un fenómeno que viene de atrás pero que quizá se ha estudiado poco. Por ejemplo, los grupos de armenios en el extranjero son un elemento importante de la diplomacia de su país. No cabe duda de que los expatriados pueden formar grupos de presión muy importantes y tener acceso a los responsables políticos y relaciones con ellos más fácilmente que los diplomáticos.

Sin embargo, no todas las diásporas están dispuestas a ejercer esa función. Los que son exiliados de regímenes pasados o presentes, a veces, desconfían de las intenciones de las autoridades cuando estas les abordan en persona o a través de Internet, y hasta negarse a que

el Gobierno los manipule para sus propios fines. Esa ha sido, en cierta medida, la experiencia de las embajadas chinas con sus residentes en el Sureste Asiático. No obstante, incluso cuando no existe ese problema y la diáspora está dispuesta a colaborar con la estrategia diplomática de su país, puede seguir siendo una espada de doble filo. Los expatriados no siempre hacen lo que se les dice o, cuando lo hacen, a veces van más allá de las intenciones o los límites de la política que su Gobierno está tratando de desarrollar. Uno de los motivos es que las comunidades que viven fuera no tienen que sufrir las consecuencias de sus propios actos. Voy a examinar la diplomacia de la diáspora en tres ámbitos en los que tengo cierta experiencia personal: la relación de los estadounidenses de origen irlandés con el problema de Irlanda del Norte, el papel de la comunidad vasca expatriada en la búsqueda del reconocimiento del País Vasco y la labor de la diáspora armenia a la hora de apoyar a la República de Armenia y lograr que se reconozca el genocidio de su país.

La comunidad estadounidense de origen irlandés tuvo (y sigue teniendo) una importante influencia en los acontecimientos de Irlanda del Norte y de Irlanda propiamente dicha. Los esfuerzos de los más extremistas para recaudar dinero y suministrar armas fueron un recurso logístico fundamental para el IRA provisional. Incluso los grupos más moderados eran capaces de crear problemas a los Gobiernos de Reino Unido y la República de Irlanda. Un ejemplo es la ley McBride, cuyo propósito era prohibir a las empresas estadounidenses que invirtieran en cualquier compañía norirlandesa que no diera trabajo al menos a un 50% de católicos. Dado que, por aquel entonces, en Irlanda del Norte había más protestantes, la norma habría impedido a los norteamericanos invertir en la mayoría de las empresas. El Gobierno británico y el irlandés se oponían a la ley porque pensaban que no iba a servir más que para causar más problemas en la provincia, con el correspondiente deterioro de la seguridad. Las presiones de los dos gobiernos consiguieron evitar que el Congreso de Estados Unidos aprobara la ley, pero sí la aprobaron varios estados y ciudades. Como consecuencia, ninguna empresa estadounidense que quisiera obtener contratos con esos estados y ciudades podía hacer negocios en Irlanda del Norte. Este es un ejemplo de un problema habitual entre las diásporas: más que en el presente, viven en una versión idealizada del pasado. Para los norteamericanos de origen irlandés, los problemas de Irlanda del Norte eran una plasmación de la lucha contra los ingleses y el deseo de vengarse de la hambruna, cuando, en realidad, se trataba de una brutal campaña terrorista cuyas víctimas eran, en su mayoría, irlandeses. Dicho esto, hay que reconocer que a partir del 11S la comunidad de origen irlandés contribuyó de forma importante a convencer al IRA provisional de que abandonara la violencia (tal vez porque, por fin, comprendieron lo que significaba).

El País Vasco es un ejemplo interesante de cómo una diáspora puede representar a un Estado que todavía no está reconocido. El Partido Nacionalista Vasco no oculta que aspira a crear un

Estado independiente. Sin embargo, a diferencia de los catalanes, no ha caído en un enfrentamiento directo con el Gobierno español. La comunidad vasca en el extranjero tiene su origen, en parte, en la emigración del siglo XIX, sobre todo a América Latina, y en parte en los que huyeron de la represión del régimen de Franco al terminar la Guerra Civil. El grupo más reciente, por tanto, está más politizado. Desde el restablecimiento de la democracia en 1976 y la formación de un gobierno autónomo vasco, este ha utilizado repetidamente a los vascos expatriados para exponer sus argumentos en el extranjero. Los que viven sobre todo en Latinoamérica pero también en algunos estados de Estados Unidos han ejercido enormes presiones para obtener el reconocimiento del País Vasco y para que los principales personajes políticos reciban a los presidentes de su gobierno (lehendakaris). Han tenido bastante éxito. Varios países latinoamericanos y otros tantos estados norteamericanos han recibido a los sucesivos presidentes del gobierno vasco con categoría de jefe de Estado. Otros, ante las presiones del Gobierno español, no han recibido más que a cargos intermedios. En cualquier caso, parece todo un éxito de los expatriados. Sin embargo, ha tenido un efecto distorsionador en la política exterior vasca, que se centra más en los países en los que la comunidad vasca es más influyente —y en los que, por tanto, se sabe que el lehendakari y otros políticos vascos van a recibir el mejor trato posible—, aunque no siempre sean los países que más interesan para el futuro desarrollo económico y social de los vascos. Es decir, su estrategia exterior tiende a depender de la distribución geográfica de la diáspora más que de los verdaderos intereses vascos.

La diáspora armenia muestra lo que sucede cuando los objetivos y las prioridades de los expatriados no coinciden necesariamente con los de su país. Los armenios, sobre todo en Francia y Estados Unidos, han defendido con energía las estrategias diplomáticas del Gobierno de su país. Han aportado recursos financieros y humanos que han permitido a Armenia conservar el control del disputado territorio de Nagorno-Karabaj y reparar los estragos causados por la guerra. Pero su prioridad fundamental es que la comunidad internacional declare oficialmente que Turquía llevó a cabo un genocidio contra los armenios en 1915, una prioridad que refleja los orígenes de muchos de los que componen el grupo, cuyas familias huyeron entonces del país. La campaña para obtener ese reconocimiento ha tenido un éxito considerable. Pese a los esfuerzos de los diplomáticos turcos, la Asamblea Nacional francesa, el Congreso de Estados Unidos y el Bundestag alemán han reconocido el genocidio. Es un asunto importante para todos los armenios y para su Gobierno, pero no tiene por qué ser la máxima prioridad. Desde el punto de vista de la seguridad, Armenia necesita seguir controlando Nagorno-Karabaj, pese al volumen de armamento que Azerbaiyán ha logrado acumular gracias al dinero del petróleo. Y la diáspora no ha tenido tanto éxito a la hora de convencer a la comunidad internacional de que la ocupación armenia del territorio en disputa es justa (¿tal vez

porque les interesa menos?). Otro aspecto que es crucial para el Ejecutivo armenio es la necesidad de fortalecer la economía, que sufre las consecuencias de tener dos fronteras cerradas (con Turquía y Azerbaiyán) y una complicada (con Georgia) debido al conflicto entre este último país y Rusia. En la práctica, la única frontera totalmente abierta de Armenia, por la que debe canalizar todo su comercio, es la que comparte con Irán. De ahí que una de las grandes prioridades del Gobierno haya sido convencer a Ankara para que abra la frontera. En 2008, el presidente armenio invitó a su homólogo turco a un partido de fútbol entre las dos selecciones nacionales. Allí nacieron unas negociaciones que parecían encaminarse hacia la apertura de la frontera como gesto de buena voluntad (hasta el punto de que Azerbaiyán empezó a inquietarse), pero, justo en ese momento, la campaña de la diáspora armenia para que Francia reconociera el genocidio alcanzó su apogeo, con la declaración oficial de la Asamblea Nacional. Los armenios que viven en Francia, por supuesto, no sufren las consecuencias económicas del cierre de la frontera. Insistió en su campaña sin tener en cuenta en absoluto lo que suponía para las relaciones con Turquía. El resultado fue que los turcos rompieron de inmediato las negociaciones y la frontera continúa hoy cerrada.

Aunque las diásporas son un poderoso instrumento para facilitar la estrategia diplomática de un país, también pueden ser espadas de doble filo. Sus prioridades no siempre son las mismas que las de sus gobiernos, y no sufren las consecuencias de sus actos. En los casos de los estadounidenses de origen irlandés y los armenios, los expatriados han adoptado siempre posturas más extremistas e inflexibles que los que vivían en sus respectivos países. Es lo mismo que sucedió en el conflicto yugoslavo, donde, por ejemplo, los líderes paramilitares croatas más radicales fueron los que habían regresado después de vivir en el extranjero. En algunos casos, además, los ciudadanos que viven en otro país pueden dañar la reputación de su país de origen y, por tanto, la eficacia de su labor diplomática. La tremenda implicación de los exiliados kosovares en el tráfico de drogas y la criminalidad del nordeste de Londres durante los años 90 debilitó enormemente la influencia que el líder kosovar de entonces, Rugova, tenía en los círculos oficiales británicos. Los diplomáticos deben tener presentes a sus compatriotas en el extranjero cuando elaboran sus estrategias para promover los intereses nacionales, porque son un instrumento más, incluso importante. Pero deben tener cuidado de no manipularlos ni dejarse manipular por ellos. Como muestran estos ejemplos, la diáspora, muchas veces, tiene más poder que los representantes oficiales.

Traducción de María Luisa Rodríguez Tapia

Actividad subvencionada por la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores

Fecha de creación
14 junio, 2016