

POLITICA EXTERIOR Y GUERRA EN LA ERA NUCLEAR Y EN EL SISTEMA INTERNACIONAL BIPOLAR

I) *La unidad de la acción política y militar del Estado y su reafirmación en las guerras totales de nuestro tiempo.*

Nicolás Maquiavelo, a quien tan a menudo debemos referirnos si queremos remontarnos al comienzo del Estado moderno y de su teoría, sentó las bases de una doctrina unitaria de los aspectos militares y civiles del Estado, tan olvidada, por desgracia, por la doctrina constitucional del siglo XIX. En el prólogo de su *Arte de la Guerra*, dirigido a Lorenzo Strozzi, dice así: «Opinan muchos que no hay nada tan desemejante y que tanto difiera, como la vida civil y la militar, y se ve con frecuencia a los que se dedican al ejercicio de las armas cambiar inmediatamente de traje, usos y costumbres, y hasta de voz y aspecto, por parecerle que no cuadran bien los modales del paisano...».

Y añade, volviendo como siempre los ojos al glorioso Estado de los romanos: «lo que ocurre en nuestros días justifica esta opinión; pero examinadas las instituciones antiguas, no se encontrarán cosas más unidas, más conformes y que se estimen tanto entre sí, como estas dos profesiones, porque cuanto se ordena por inspirar el temor y el respeto a Dios y a las leyes sería inútil si no existiera una fuerza pública destinada a hacerlo respetar, cuya fuerza, bien organizada, y a veces sin buena organización, mantiene las instituciones». Por el contrario, «sin este apoyo en la milicia, el mejor régimen político y social se derrumba»¹.

En pleno siglo XIX, en un momento en el cual (como en el de Maquiavelo) podía parecer que nunca habían estado más distantes lo civil y lo militar, nuestro Villamartín expondrá el mismo punto de vista, pero desde el ángulo opuesto. Para entender la guerra moderna, y para satisfacer sus necesidades, dice: «se hace preciso estudiar y aliar las instituciones militares con las políticas, referir a un solo principio el esfuerzo común de las

¹ Maquiavelo, *Obras*, vol. I, pág. 555.

fuerzas del Ejército y los poderes de la sociedad, y fijar la armonía entre el sistema militar de un país y el social de su ejército»². De lo contrario, «la sociedad militar no será coexistente con la civil, vivirá una vida oficial prestada, y el ejército será un instrumento de débil fuerza para las cuestiones en que no debe tomar parte»³.

Ni las leyes son posibles sin las armas, dice el civil Maquiavelo; ni las armas sin las leyes, corrobora el militar Villamartín. Y si ello era verdad en su tiempo, lo es mucho más en el nuestro, en el cual la *guerra total* ha invadido todos los resortes de la Sociedad y del Estado, como nunca lo había hecho⁴.

Dentro de este orden de problemas⁵ hay uno que tiene un primado tradicional, el de la unidad de la acción exterior del Estado, a través de sus instrumentos diversos, de los cuales tradicionalmente son los más importantes el *militar* y el *diplomático*.

La política *exterior* no es definitiva, sino una parte de la *Política* en general; eso sí, una parte fundamental⁶. Ahora bien, la política no es más que el conjunto de fenómenos que derivan de la existencia del *poder*⁷ entre los hombres; la actividad política es la que los hombres realizan con el poder y en función del mismo. Organizada esa unidad de poder que es el Estado, la *política exterior* se nos presenta como la «parte de la actividad del gobierno que mantiene el Estado... como una empresa que subsiste y crece frente a los deseos, intereses y actividades de otros Estados».

Esa actividad, la repetimos, se hace con *poder*. No hablamos sólo de *fuerza*, porque la política se refiere a relaciones entre hombres, y los factores psicológicos y morales son decisivos en las mismas. La famosa pregunta de Stalin, de cuantas divisiones tenía el Papa, era un error, porque un pronunciamiento favorable del Papa puede producir más efectos políticos que

² Villamartín, *Obras Selectas*, Madrid, 1883, pág. 307.

³ *Ibidem*.

⁴ Veamos cómo se expresa un autor norteamericano de hoy: "Hoy las autoridades militares, diplomáticas y civiles, deben estar constantemente en contacto entre sí, y estar siempre alerta. Los Estados Unidos están comprometidos en gran número de lugares diferentes del mundo, en gran cantidad de movimientos pacíficos y militares; simultáneamente deben mantener su propio territorio y su economía en un estado perpetuo de preparación para una lucha absoluta por la supervivencia." (De Grazia, págs. 709-711.)

⁵ El conjunto de los cuales el autor está intentando abarcar en un volumen titulado *Guerra y Política en el siglo XX*, en preparación.

⁶ Ver, en mi libro *La crisis del Estado* (2.^a ed., Madrid, 1958), el capítulo VI, págs. 197 y sigs.

⁷ Ver, en mi libro citado *La crisis del Estado*, el capítulo V, págs. 160 y sigs.

otras divisiones; e Inglaterra, con poderío militar mucho mayor que hace un siglo, no ha podido ahora conservar la India, porque allí había prendido una idea, la idea nacional. En el extremo contrario, veamos que incluso el Papa, en su minúsculo Estado Vaticano mantiene tropas; y que las razones morales y jurídicas han de estar respaldadas por un mínimo de poder físico, frente a quienes no las respetan por sí mismas.

El *poder internacional* es, pues, un complejo de factores morales y físicos. Respecto de estos últimos predominan la situación geopolítica y demográfica, la estructura económica y, en definitiva, el poder militar, que es «el más decisivo, ostensible e incalculable factor del poder»⁸.

Este poder internacional se usa de dos maneras. Se usa *en acto* y violentamente, en caso de guerra. Entonces lo vemos como el *poder total de la guerra*, que es «la suma del poder naval, terrestre y aéreo... más el poder civil», o sea, el «poder total del Estado, político, económico y militar», capaz de ser enfrentado al enemigo; en definitiva, la capacidad para *responder* a esta pregunta: «¿Cómo resistirá el país a la prueba de la guerra?»⁹.

La otra manera de ser ejercido el *poder internacional* es *en potencia*, por su mera existencia. Entonces el Estado, apoyado en su poder, en la sensación del mismo que dé a los demás, y en las razones de todas clases que dé para justificar su uso eventual, defiende sus intereses internacionales por *medios pacíficos*. La diplomacia, la negociación, la representación permanente, son el canal ordinario de esta gestión. Pues bien, si en todo el tiempo se ha reconocido la unidad de los aspectos militares y civiles de esta acción exterior, en la suprema unidad de la *política internacional*, hoy más que nunca es necesario insistir en ella, porque nunca ha sido a la vez *más necesaria*, y *más difícil*. Más necesaria, porque la *guerra total* de nuestro tiempo exige una total unidad de acción, en el manejo de la complicada maquinaria que es el Estado moderno. Más difícil, porque la especialización y la división del trabajo propenden a fragmentar lo mismo la organización de defensa, que la Administración Civil, y es cada vez más arduo el recomponer la unidad del conjunto.

Por ello, hoy más que nunca es necesario el que los diversos núcleos de la *élite* dirigente de una Nación, se conozcan e interpreten para mejor colaborar; se acostumbren a estudiar e interpretar los problemas y puntos

⁸ Ver, sobre este problema, mi trabajo "Poder político y relaciones internacionales" en *Homenaje al Profesor Nicolás Pérez Serrano*, Madrid, 1958.

⁹ No se excluyen, sino al contrario, los elementos morales: la convicción de la justicia de la causa que tengan el Gobierno y la Nación, la simpatía que encuentre entre los aliados y los neutrales, y así sucesivamente.

de vista respectivos; y, finalmente, se habitúen a trabajar de modo coordinado; tendiendo a la creación de *planas mayores político-estratégicas*, capaces de hacer frente a las gravísimas cuestiones que plantea la supervivencia en la Era Nuclear.

II) *Política exterior y estrategia como dos aspectos de la acción del Estado en la persecución de objetivos internacionales.*

Sigue siendo un punto inevitable de referencia en esta materia la famosa frase de Clausewitz, ya convertida en tópico, de que «la guerra no es sino la política continuada por otros medios». Vamos a intentar—valga la frase—, continuar a Clausewitz «por otros medios», en la realidad del mundo de hoy¹⁰.

Clausewitz se limitó a señalar la unidad de la acción exterior del Estado, no contrapuso *guerra y política*, sino que situó con acierto la guerra dentro de la política. Para él la Política es, en realidad, la «inteligencia general de la situación». Por eso, «la guerra tiene, ciertamente, una gramática propia, pero no dispone de una lógica especial, de modo que no puede separarse de las relaciones políticas». No son dos campos separados, hasta el punto de que «dos verdaderos cambios que se manifiestan en el arte de la guerra son una consecuencia de los que se presentan en la Política».

Hasta aquí Clausewitz. Su tesis coincide con cuanto venimos exponiendo. Entendida la política como «despliegue de la voluntad de poder para la realidad de un plan concreto de bien común» (Luna)¹¹, es claro que el cuadro general es el plan político; los instrumentos, incluso el de la guerra, no pueden salirse de él. La guerra es el más radical de los instrumentos de la política exterior; dentro del arsenal variadísimo de la negociación, las consultas, la propaganda, la presión económica, el arbitraje, la conciliación, la reunión de una Conferencia de más o menos nivel, etc¹², la acción militar es el punto definitivo, pero que no interrumpe ni el uso de los demás (que en

¹⁰ Véase mi trabajo «Guerra y Política en el siglo XX», en *La Guerra Moderna*, vol. II (Zaragoza, 1956).

¹¹ Es claro que las desviaciones son siempre posible en lo humano. D'Alembert decía que «la Política es el arte de engañar a los hombres, como la guerra es el arte de destruirlos». Pero ni el engaño es el fin de la política, ni la guerra se hace para destruir, sino para evitar ser destruído.

¹² El reciente conflicto de Suez es un buen ejemplo del empleo sucesivo y graduado de todos estos instrumentos. Ver, a este respecto, P. Gómez Aparicio, *El inútil litigio del Canal de Suez*, en «Política Internacional», núm. 33 (1957).

cierto tipo de conflictos pueden seguir siendo más importantes que las propias *operaciones* militares), ni puede salirse del conjunto de la situación política.

Lo que ocurre (y es lo que da la verdadera dimensión de la guerra, como instrumento político), es que los demás instrumentos, a su vez, cobran su verdadero sentido y proporción en función de la posibilidad de la guerra. «La guerra es la alternativa del compromiso... El vencedor militar impone su solución¹³. Frase que tiene como correlativa esta otra de Clausewitz: «La sangre es el precio de la victoria». Ante un conflicto determinado, las dos partes tienen la posibilidad de encontrar una solución *por otros medios*, o la de luchar; toda vez que no hay juez común¹⁴.

La guerra es, en definitiva, «un acto de fuerza llevado a cabo por un grupo social con poder de autodeterminación para obligar a otro grupo de la misma clase a someterse a su voluntad»¹⁵. En las relaciones internacionales surgen *tensiones*¹⁶, es decir, estados derivados de la persecución de objetivos incompatibles, que es necesario resolver, por un medio o por otro¹⁷. Estas tensiones pueden tener un origen muy diverso; nada más inútil que intentar reducirlas a una causa única, como intentó el marxismo, en su estrecha visión materialista de la historia¹⁸. Lo cierto es que existen, y que en torno a ellas se tejen los complicados lazos de la política internacional.

La guerra se nos presenta así como la *última ratio*; como la veía la doctrina tradicional de la «guerra justa»; para defender los legítimos intereses

¹³ Strauss-Hupé y Stefan T. Possony, *International relations*, 2.ª ed., 1954.

¹⁴ Este punto es esencial: la distinción entre *cuestiones políticas y jurisdiccionales* tiene un fundamento real en la actual situación de la sociedad internacional; y, además, la existencia del Juez es la excepción, y no la regla.

¹⁵ Luna, *ob. cit.*, pág. 19.

¹⁶ Los *estados de tensión* dependen de relaciones concretas entre los Estados. Como dice Quincy Wright, «la probabilidad de guerra es una función de la distancia entre los Estados, y de las políticas que persiguen».

¹⁷ Es claro que hay *tensiones* artificiales, provocadas por un Estado que no es capaz de resolver sus problemas internos. En este sentido decía Walter Rathenau (exagerando al límite) que «toda Política es Economía política, o preparación de la guerra».

¹⁸ Bujarin escribe: «Lo que produce las guerras es la competencia de capitalismos monopolistas por las materias primas y los mercados. La sociedad capitalista está hecha de unidades nacionales, egoístas y competidoras, y por lo mismo es, por definición, un mundo de guerra. La sociedad comunista se compondrá de unidades no egoístas y armoniosas, y por lo mismo será, por definición, un mundo de paz. Del mismo modo que el capitalismo no puede vivir sin guerra puede vivir con el comunismo.» Compárense estas previsiones con las actuales relaciones de la U. R. S. S. con las «democracias populares» y en particular con Hungría y Yugoslavia.

y derechos de un Estado, frente a los demás. Es claro que el paso del uso de *métodos políticos no militares*, de «medidas sin llegar a la guerra» (*measures of war*), al de los rudos medios de presión militar, no marca sólo una diferencia de grado, sino de sustancia¹⁹. No sólo por la radical transformación de los métodos, sino por la dificultad de prever y controlar los resultados. Sin embargo, lo que Clausewitz quiso subrayar con su célebre frase, es que el comienzo de la guerra no significaba el fin de las relaciones políticas, ya que la propia guerra es un modo de actuar en política. «La guerra —como dice Tretschke— no es más que la forma violenta de la política.»

La guerra ha de ser, pues, orientada políticamente, nunca por la pasión o el odio, sino por la razón de Estado²⁰. Ha de ser planeada inteligentemente, en función de las posibilidades finales, y no de los éxitos primeros y aparentes²¹. Como dice Puleston, «una nación va a la guerra para obtener fundamentalmente, objetivos políticos. Las campañas militares deben, naturalmente, planearse para obtener esos objetivos²².

Consecuencia importante es que, aún en la guerra, no cabe una independencia de las *razones militares* respecto de las *razones políticas*. «Se dice a veces que las consideraciones políticas tienden a interferir con las operaciones militares. Esta afirmación sólo puede ser cierta si los hombres de Estado o los jefes militares han sido incapaces de comprender los efectos recíprocos de la diplomacia y de la guerra entre sí. Las consideraciones políticas, si se conciben bien, deben dominar las iniciativas militares»²³. Por *razones*

¹⁹ «La guerra puede ser, como sostiene Clausewitz, una extensión de las relaciones políticas, pero difiere de las relaciones políticas normales en que los resultados están determinados por los hechos más que por las palabras»; de suerte que «los resultados de la guerra son más decisivos y menos discutibles que los resultados políticos». (Cyril Falls, *The Second World War. A short history*, Londres, 1948, pág. XI.)

²⁰ En una obra reciente sobre estrategia (Harris), hay un capítulo titulado «Traumatología» (págs. 53 y sigs.), en el que compara la guerra al toreo; es, en ambos casos, el triunfo de la inteligencia sobre la fuerza bruta. Es curioso el análisis de las sucesivas suertes, en las que el toro va alcanzando sucesivas «victorias», hasta que, cansado y vencido de verdad, recibe la muerte en el momento preciso.

²¹ Un poco tarde, se lo advertía el Kaiser a Hindenburg, en 1918: «Tomaríamos un camino desastroso para la Nación, si siguiéramos una política que mirase a la obtención de éxitos temporales, sin considerar el efecto subsiguiente de tales éxitos. Es un deber del hombre de Estado que detenta el poder, el negarse a ser distraído por caprichos pasajeros.»

²² Puleston, W. P., *The influence of force in foreign relations*, Nueva York, 1955, pág. 39.

²³ Puleston, *loc. cit.* El ilustre teórico e historiador del «sea power» prosigue así: «De todos modos, hay siempre una obligación de parte del hombre de Estado, de no

militares se acordó el famoso Plan Schlieffen, que obligaba a violar la neutralidad belga, y hacía inevitable la entrada en guerra del Reino Unido; y que, una vez cristalizado y aprobado por Moltke, debía privar de toda elasticidad a la diplomacia alemana, sobre todo con respecto a sus propios aliados²⁴. Por razones militares se decidió la guerra submarina «sin limitaciones», que provocó la intervención de los Estados Unidos. El Canciller Bethman-Hollwer se enteró del envío de la misión militar presidida por Liman Von Sanders a Turquía, en 1913, por la protesta del Embajador de Rusia; y el Reichstag no tuvo una Comisión de Asuntos Exteriores hasta 1914²⁵. El resultado fué que después de cuatro años de incesantes victorias militares, Alemania fué vencida de modo decisivo.

Queda bien entendido que aquí no planteamos ningún problema de *precedencia* de un sector del Estado sobre otro, ni menos de *control* en un sentido parlamentario o representativo²⁶. Cabalmente lo que queremos afirmar es la *necesidad* de una visión unitaria y del máximo acuerdo y coordinación entre cuantos defienden, por unos medios o por otros, los intereses políticos exteriores del Estado. Diplomacia y Estrategia se condicionan estrecha y recíprocamente: «La Estrategia que quiera vivir por sí y subordinar a ella la Política, y la Política que pretenda desarrollarse olvidando que la

mezclar a su país en hostilidades, sin estar seguro de que el Ejército, la Marina y la Aviación están preparados para enfrentarse al enemigo, por lo menos con alguna ligera probabilidad de victoria; más aún, después que la guerra empieza, los hombres de Estado deberían abstenerse de proponer campañas para lograr otros objetivos políticos, a no ser que las fuerzas armadas disponibles estén preparadas para asumírlas, con una previsión razonable de éxito" (*ibid.*). El condicionamiento es, pues, recíproco.

²⁴ Ver G. Ritter, *Der Schlieffenplan*, 1957; con una crítica a fondo de la total desvinculación de la estrategia del Estado Mayor alemán, respecto de las consideraciones políticas.

²⁵ En realidad, para ocuparse sólo de cuestiones de comercio exterior o de tráfico postal, toda la política propiamente dicha estaba en manos del Estado Mayor.

Recuérdese que Bernhardi, al hablar de los elementos de la preparación de una guerra, pone sólo en segundo lugar las "exigencias políticas del Estado", precedidas por la "necesidad social de mantener el vigor militar de nuestro pueblo", y seguidas por la vigilancia del "poder de nuestros probables enemigos" (*Alemania y la próxima guerra*, Barcelona, 1916, pág. 193).

²⁶ Este control es, en todo caso, muy difícil. Como dice el profesor Carr, "el problema más serio respecto del control democrático de la política exterior es que ningún gobierno puede permitirse la divulgación plena y franca de información sobre su propia fortaleza militar, o sobre el conocimiento que posee del poder militar de otros países". De este modo, "las discusiones públicas de la política exterior se realizan con la ignorancia parcial o total de uno de los factores que deben ser decisivos en su determinación". (Carr, *The 20 years crisis, 1919-1939*, Londres, 1939, pág. 110.)

guerra no sólo es un acto de ella, sino el que sirve de jalón en la Historia y el único procedimiento de resolver sus grandes problemas, están condenadas al fracaso»²⁷.

Tampoco se trata de desconocer que el *poder militar*, necesario para asegurar la defensa de los intereses políticos, plantea, a su vez, necesidades políticas específicas. «El poder militar, siendo un elemento esencial en la vida del Estado, llega a ser, no sólo un instrumento, sino un fin en sí mismo»²⁸. El problema está, precisamente, en saber fijar con acierto y oportunidad los límites precisos en la cuestión siempre relativa del *fin* y *los medios*.

Examinaremos, pues, a continuación el problema de la fijación de los *objetivos de la política exterior*.

III) *Definición de los objetivos políticos, en función de las posibilidades militares; y, recíprocamente, de las exigencias políticas de una política militar.*

De todo lo dicho se deduce que si una *política exterior* ha de ser un sistema nacional, presupone la fijación de sus *objetivos*, en función de los *medios* disponibles, y, recíprocamente, supuesta la necesidad de estos *medios*, el garantizar que éstos estarán al nivel adecuado; lo que, a su vez, plantea a los propios medios, y sus condiciones, como objetivos.

Desde un punto de vista general, vamos a estudiar, en primer lugar, el problema del acierto en los objetivos.

1. *Necesidad de unos objetivos «realizables», y, por lo mismo, «limitados»*.—Si hay algo atestiguado por la historia de las relaciones internacionales, es la necesidad de objetivos razonables, prudentes, limitados, graduales. En primer lugar, tiene que haber *objetivos*; con razón se quejaba el Almi-

²⁷ Borrero, F. L., *La estrategia ante el problema político*, 2.ª ed., Madrid, 1954, pág. 284.

En otras palabras: "la diplomacia de la estrategia, y la estrategia de la diplomacia son inseparables". (F. L. Schuman, *International Politics, The destiny of the Western State System*, 4.ª ed., Nueva York, 1944.

²⁸ Carr, *op. cit.*, pág. 111. El autor añade que por eso "las guerras más serias se riñen con objeto de hacer al propio país militarmente más fuerte, o, más frecuentemente aún, para impedir a otro país el que se convierta en más fuerte militarmente, por lo que hay mucho de verdad en el epigrama de que la principal causa de la guerra es la guerra misma" (*ibíd.*).

rante Wegener de que «la política alemana desde Bismarck no ha sabido preparar siquiera un objetivo para la última guerra»²⁹. Algo parecido le ocurrió a los Estados Unidos en la segunda Guerra Mundial; a los Jefes Militares no se les dieron unos objetivos, y tuvieron que buscárselos³⁰. El resultado fué que con un imponente poderío militar, los Estados Unidos salieron de la guerra con muchos más problemas que antes de ganarla, después de crear vacíos de poder en contra suya, y sin ser capaz de llegar a la conclusión de verdaderos tratados de paz³¹.

Estos objetivos, además, han de ser *limitados*. Una carrera fáustica de expansión termina siempre mal. Cuando Napoleón inicia su fulgurante ascenso, trunca la hasta entonces realista actitud de los Gobiernos franceses. El Directorio, con buena visión política, deseaba consolidar la frontera del Rin, y sólo veía los territorios italianos como prenda de negociación. Napoleón, queriendo ser el árbitro de Italia, inicia en la Paz de Campoformio la serie de fantasías políticas que acabarán por frustrar todas sus brillantes victorias militares.

Análogamente, Alemania y Japón se lanzan, en los años que siguen a la crisis mundial de 1930, a una política exterior sin límites realistas. Por eso acabaron por tener a casi todo el mundo en contra, y sufrieron, no obstante la excepcional calidad de sus ejércitos y la heroicidad de sus pueblos, *derrotas totales*, correspondientes a la *total ilimitación* de sus objetivos políticos.

El caso del Japón es particularmente interesante. Despertado de su sueño medieval por los cañones del Comodoro Perry, el Imperio del Sol Naciente

²⁹ Se refiere a la Guerra Mundial núm. 1. Se ha dicho que Moltke, y gran parte del Estado Mayor, veían la tesis de Clausewitz al revés: la Política, *desgraciadamente*, no se puede separar de la estrategia.

³⁰ Tal hicieron, en 1941, el General Marshall y el Almirante Stark. Ver Haas, E. B., y A. S. Whiting, *Dinamics of International relations*, pág. 277, Nueva York, 1956.

³¹ Reinhold Niebuhr ha estudiado la trágica *ironía* de esta situación. Norteamérica, una sociedad burguesa, económica, de pronto se encuentra con un tremendo poder militar, sin saber exactamente qué hacer con él. "Hemos tenido tan poca experiencia en el manejo o participación, en las luchas conscientes o cuasi conscientes por el poder, y en la tramitación de las complejas combinaciones sin fin de las lealtades étnicas, de las tradiciones históricas, de la fuerza militar y de las esperanzas ideológicas que constituyen las formas históricas del poder, que resultamos capaces de pasar directamente del uso del poder económico al poder militar", pero con una tremenda carga de in-experiencia y de prejuicios. Y ello, con una *grave tentación* "para ciertos elementos de la comunidad financiera americana, por causa de que la autoridad de América en el mundo descansa de modo tan directo en nuestro poder militar, y porque éste, a su vez, procede de modo tan directo de nuestra fuerza económica". (*The irony of American history*, Nueva York, 1954.)

decidió transformarse rápidamente en una potencia industrial y militar de tipo moderno. Una vez en posesión de estos elementos, el Japón inicia la conquista de China, y logra privarla de Formosa y Corea; más tarde, aparta a Rusia de este sector. Ya la conquista y asimilación de un gigantesco espacio como China era un objetivo abrumador y desproporcionado; pero, además, como China carece de petróleo, se piensa en Indonesia. Surge, al efecto, la doctrina de la «esfera de coprosperidad de la Gran Asia oriental» («Hahko Icaio»). Y aún aquí no faltaron soñadores para ir más allá, y recordar la profecía mítica del Emperador Jimmu, de «reunir bajo el mismo techo las ocho esquinas del mundo». Era demasiado, y debe señalarse que el gigantesco plan militar se cumplió sin un solo fallo, y con una precisión increíble, de Birmania a Pearl Harbour, y de Hong-Kong a Wake; pero fué inútil, por estar basado en una política errónea, que enfrentó al Japón con las mayores potencias marítimas.

Si, por el contrario, el Japón se hubiera conformado con avanzar progresivamente en China, posiblemente se hubiera llegado a un compromiso con Estados Unidos, que se exasperó en cuanto Japón empezó a avanzar hacia la Indochina francesa, porque el Sudeste asiático era vital para Filipinas. Se eligió mal al enemigo; si Japón hubiese colaborado eficazmente con Alemania, contra Rusia, las divisiones siberianas no hubieran salvado a Moscú, en 1941, y se hubieran consolidado fuertes posiciones al Norte de Manchuria, facilitando la absorción de la China del Norte. Pero el famoso Pacto tripartito de 1940 fracasó por la base, porque los dos «nuevos órdenes», el alemán y el japonés, de puro ambiciosos, no tenían conexión alguna entre sí.

Elección de objetivos, designación de enemigos, planteamiento de tesis y peticiones. formulación de doctrinas en qué apoyarlos; llevar todo ello a un terreno de negociación viable, o de ejecución estratégica realista, he aquí los problemas previos, y, por otra parte, comunes, que ni la diplomacia ni el Estado Mayor pueden intentar resolver por separado.

Obsérvese que, así como un Ejército puede recibir misiones imposibles de una política equivocada, así también le puede ocurrir a la diplomacia ³². Lograda la victoria, no se ha encomendado a los diplomáticos de las Naciones Unidas el articular una paz realista, sino grandiosas metas, como las de

³² Es impresionante la tragedia personal de dos grandes diplomáticos alemanes, Dirksen (Embajador en Londres) y Schulemburg (Embajador en Moscú), empeñados sin esperanza en frenar la locura de Hitler (igual que lo intentó, sin éxito, el Estado Mayor). Von Schulemburg tendrá el mismo trágico fin de los militares que conspiraron contra Hitler, y que habían previsto hacerle Ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno provisional.

la Carta del Atlántico, y otros milenios de paz y de justicia. La consecuencia es que el mundo sigue sin paz; pues a su vez los soviéticos aspiran a realizar la revolución mundial. «Los grandiosos objetivos de paz, útiles para elevar la moral de guerra, distraen la atención de los fines limitados y realizables. El resultado es el fracaso en la consecución de unos y otros.

Debe tenerse en cuenta, finalmente, que además del planteamiento de los *objetivos generales* (y como veremos en seguida, *permanentes*), en cada momento se deben reconsiderar los *objetivos parciales* de cada nueva fase de operaciones. Así, Churchill con razón intentó incluir entre los objetivos de guerra anglosajones la garantía de una situación aceptable en los Balcanes, haciendo predominar las consideraciones políticas sobre las militares. Criterio opuesto impusieron Roosevelt y Eisenhower, partidarios de la «cruzada en Europa» y el vencimiento puro y simple de Alemania. El resultado fué el predominio ruso en toda la Europa oriental.

Huelga decir que unos *objetivos limitados* deben ser conocidos, en primer lugar, por el enemigo, al que no se debe enfrentar con la desesperación de la «rendición sin condiciones» como única alternativa de la «destrucción total».

2. *Los objetivos razonables de la Política exterior son los que reflejan los intereses permanentes y vitales del país.*—Se ha dicho que «Inglaterra no tiene amistades ni enemistades eternas; sólo sus intereses son inmutables» (Lord Palmeston), y que su política exterior obedece a «resortes inconscientes» (André Maurois).

Una política exterior no puede ser alterada caprichosamente. Ha de basarse en un estudio detenido de la situación geopolítica del país, de sus problemas demográficos, de su estructura económica, de su organización social y política, etc. Esto no quiere decir, naturalmente, rigidez ni esclerosis; no quiere decir que no se aprovechen con agilidad las coyunturas. Lo que quiere decir es que se necesita solidez, continuidad, plan, previsión, constancia, y no improvisación alegre, ni bandazos desconcertantes. Y conviene no olvidar que en estas materias, el error de un momento puede dar al traste con la obra de años, y con las posibilidades de siglos.

Un ejemplo de política internacional llena de continuidad y de seria adaptación a unos *intereses permanentes* es la de Inglaterra³³. El Imperio inglés se organizó en torno a los siguientes principios:

³³ Ver sobre esto: Giovanni Pacchioni, *L'Impero Britannico e l'Europa continentale*, Milán, 1937; Paul Knaplund, *El Imperio Británico, 1815-1939*, México, 1945; M. García Pelayo, *El Imperio Británico*, Madrid, 1945.

- a) Control de las vías marítimas, y de las bases que las jalonan;
- b) Cuasi-monopolio de la expansión colonial;
- c) Gran superioridad y adelanto en la industrialización, y consiguientemente, en el comercio ultramarino;
- d) Seguridad en la espalda europea; es decir, oposición al dominio de Europa por un sola potencia continental, y, sobre todo, a su asentamiento en las costas próximas (la «pistola apuntada» al corazón).

Ahora bien, la historia de Imperio inglés es la de una gran agilidad para adaptar los principios a las nuevas situaciones, descubriendo rápidamente los verdaderos enemigos que en cada caso podrían ponerlos en peligro.

Por eso Inglaterra lucha contra España y Holanda en el XVII; contra España y Francia en el XVIII, contra la Revolución y el Imperio más tarde; luego contra Rusia; para enfrentarse con su viejo aliado alemán a primeros de este siglo.

Recordemos que Inglaterra había estado a punto de pelear de nuevo con Francia, cuando el incidente de Fachoda; y que serias divergencias separaban a los países en todo el Mediterráneo, y singularmente en el Norte de Africa. Pero en este momento, el Kaiser y von Tirpitz tienen la malhadada idea de construir la «Flota de Alta Mar». Entonces Inglaterra la designa como «enemigo principal» y transige con Francia, en 1904, y con Rusia, en 1907.

Alemania, llegada tarde al reparto del mundo, consideraba inevitable la **expansión: *Weltmacht oder Untergang***. Inglaterra, a su vez, considera vital el *statu quo* del mar, y la política otomana de Berlín, y el ferrocarril de Bagdad precipitaron la crisis.

El Consejo de Defensa Imperial, con el que Inglaterra se preparó (antes que nadie) para una movilización total y conjunta de todos los recursos del país, escuchó en 1912 un informe de Winston Churchill (entonces Primer Lord del Almirantazgo), sobre la nueva flota alemana. Resultaba claro que la *Hochsee Flotte*, compuesta de grandes acorazados de tipo *dreadnought* y con gran número de torpederos (y submarinos), era de carácter eminentemente ofensivo. El mismo año se llegó a un nuevo acuerdo con Francia; la flota inglesa se concentró en el Mar del Norte, y la francesa en el Mediterráneo.

Así vemos una línea continuada, desde la *Naval Defence Act*, de 1889; la *Entente Cordiale*, destinada a impedir la expansión africana de Alemania; el acuerdo de 1912, que concentra la *Grand Fleet* en *Scapa Flow*, dejando las vitales líneas mediterráneas en manos del aliado francés. El éxito coronará los esfuerzos, a pesar del esfuerzo de los submarinos; y la brillante flota del

Kaiser se hundirá, sin haber llegado a combatir en las aguas del *Scapa Flow*.

Terminada la Guerra Mundial núm. 1, y sometida Alemania a un radical desarme naval, Inglaterra vuelve a transferir su interés al Mediterráneo, protegiendo así sus nuevas adquisiciones en el Oriente Medio y en el Golfo Pérsico. Designa ahora a Italia como elemento dinámico a vigilar por la actividad política naval y aérea del fascismo. En 1935, cuando la crisis de Abisinia, y mientras en Ginebra se discuten las sanciones, el Reino Unido envía la *Home Fleet*³⁴ al Mediterráneo; fué el último gesto imperial del *sea power* británico que, agotado en la Guerra Mundial núm. 2, y en la revolución tecnológica siguiente, ha debido después abandonar la guardia de los mares a las flotas norteamericanas.

Pero retengamos el ejemplo interesante de una política llena de constancia, a lo largo de varios siglos y en las más variadas circunstancias.

Si pasamos ahora al segundo de los problemas («determinación de las exigencias políticas de una política militar»), nos enfrentamos con el problema inverso; que es la respuesta lógica de un Estado Mayor, a un mando político que le señala unos objetivos mínimos a respaldar. Su desarrollo nos llevaría a temas específicamente militares, que será preferible dejar a los expertos.

La conclusión general es una nueva variación sobre nuestro tema: un Ejército no es un instrumento abstracto, o intercambiable con el de otro país, y que deba ser pensado para una guerra cualquiera; las guerras no se producen, en efecto, contra cualquier país del globo, ni por caprichosos *causis belli*, como en las operetas. Cada país tiene *sus guerras*, unas inevitables, otras posibles; que resultan de su situación y de su política. Para ellas es necesario prepararse en concreto, *pari passu*, los negociadores y los estrategas. La guerra de Troya hubiera tenido lugar, aún sin el rapto de Helena; pues constante ha sido la tendencia de los griegos a controlar el litoral de Asia Menor, y la de los nativos de Anatolia a rechazarlos. Pero la Historia registra los éxitos políticos y militares, como también los fracasos. Y huelga decir que una buena y firme política exterior, y una sólida y congruente política militar, son una seria garantía a este respecto; y, al contrario, como dice el General Bradley, «la vacilación en política militar es tan fundamentalmente peligrosa, como la vacilación en materia de política exterior».

³⁴ 144 buques, con 800.000 toneladas. Poco después se había producido un intento de «renversement» de la política de 1912, con el acuerdo naval anglo-alemán; pero pronto se vió que Hitler y sus submarinos iban a plantear problemas más graves que los «condottieri» del Duce.

Ello nos reitera una vez más la necesidad de *equipos conjuntos*, de políticos, militares, diplomáticos, economistas, administradores, etc., para buscar *fórmulas válidas de planteamiento*, a la altura de los problemas del tiempo, sobre las que el Gobierno pueda cómodamente tomar las últimas *decisiones*.

IV) *La diplomacia como instrumento normal de la Política exterior.*

La diplomacia está hoy, lo mismo que el arte militar, en un proceso de adaptación a los grandes cambios que se han producido en la comunidad internacional³⁵. Razón de más para intentar definir, siquiera sumariamente, sus constantes en la Edad Moderna, para, desde ellas, atisbar sus actuales tendencias y cómo se realiza su colaboración con los instrumentos militares del Estado.

1. *La diplomacia del Estado moderno y contemporáneo.*—La aparición de una *función diplomática* organizada, con *misiones permanentes*, la aparición de una *carrera* al servicio de la misma, y unas técnicas específicas, es un fenómeno característico que acompaña a la aparición del Estado moderno, en la revolución político-social de los siglos XV y XVI, paralela exactamente a la aparición de los Ejércitos modernos, permanentes y de base profesional³⁶. Ejército y diplomacia serán los dos eficaces instrumentos del Estado moderno en la defensa de sus intereses exteriores, y le acompañarán a través de sus sucesivas transformaciones y adaptaciones. Se acusa, en efecto, una *evolución paralela* del Estado, y de sus *instrumentos y métodos diplomáticos*, del mismo modo que ocurre con los militares. Hay así una diplomacia del Antiguo Régimen, una diplomacia de la Revolución, una diplomacia del equilibrio europeo (modificada, desde 1856, por la aplicación del telégrafo a las comunicaciones internacionales), una diplomacia de la época posterior a Versalles, y una diplomacia actual de la era atómica³⁷.

³⁵ Ver mi trabajo *La diplomacia en el siglo XX*, en "Política Internacional", número 23, 1955; y *La transformación del sistema internacional y la evolución de los métodos diplomáticos* (en Publicaciones del Seminario Alvaro Pelayo, Santiago, 1958).

³⁶ Ver, sobre esto, M. Fraga Iribarne, *La crisis del Estado*, 2.^a ed., Madrid, 1958; Carl J. Friedrich, *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, 1946 (caps. 3 y 4); D. J. Hill, *A history of Diplomacy in the international development of Europe*, 1905.

³⁷ Ver J. B. Duroselle, en *La Politique étrangère et ses fondements*, publicado por la Association Française de Science Politique (Paris, 1954).

¿Qué es, en todo caso, la *diplomacia*? Un libro clásico la define como «la dirección de los asuntos entre Estados por medios pacíficos»³⁸. Su nombre, derivado de la palabra *diploma*, recuerda la tradición jurídica de la profesión: se intenta convencer, con colecciones de documentos³⁹, a la otra parte, de la razón que nos asiste; y, de hecho, en la técnica diplomática se considera tan importante la escritura, que hasta la *nota verbal* se consigna en un documento. Ahora bien, el elemento esencial de la diplomacia es la *negociación*. Como dice Jules Cambon: «toda acción diplomática acaba en una negociación, y quien dice negociación dice, al menos en parte, transacción»⁴⁰. El compromiso es, pues, el objetivo típico de la acción diplomática, como la victoria es el objetivo típico de la acción militar. Su colaboración eficaz consiste en que, apoyada en el poder militar, la diplomacia puede obtener compromisos más favorables; y, por otra parte, en que la acción militar ha de ser preparada con una serie de negociaciones (o sea, a su vez, compromisos) con los aliados o neutrales; y así sucesivamente.

El Estado moderno comprendió muy pronto las enormes ventajas de la *negociación permanente*, a través de unos instrumentos adecuados. Fernando el Católico, Richelieu y otros grandes gobernantes, serán, ante todo, extraordinarios negociadores, defensores en la teoría y en la práctica, de lo que Talleyrand formulará así: *Il faut négociier, négociier et toujours négociier*.

Es claro que los negociadores no lo pueden hacer todo, o, mejor dicho, que la negociación, como toda acción política, es algo condicionado y limitado por factores exteriores a la propia negociación⁴¹. Sigue, sin embargo, en

³⁸ Ernest Satow y Nevile Bland, *A guide to diplomatic practice*, Londres, 1957. En la definición normal, si bien algunos recuerdan que tales medios pueden coexistir con el empleo simultáneo de medios militares. Así, según Pradier-Fodéré, la diplomacia es la «administración de los intereses nacionales de los pueblos y de sus gobiernos, en su contacto mutuo, sea pacífico, sea hostil».

³⁹ *Diploma* significa literalmente *pliego*, o sea, papel doblado. Un «corps diplomatique» era, al principio, una complicación de tratados y otros actos internacionales (así, las de Leibniz y Dumont). A finales del siglo XVIII se produce la transposición, que designa como «diplomático» al negociador o enviado.

⁴⁰ *El Diplomático*, Madrid, 1928, pág. 23.

Sir Harold Nicholson, que cree gastada la palabra «diplomacia», cree que podría sustituirse, simplemente, por la de «negociación».

⁴¹ Stephen D. Kertess (*Reflections on Soviet and American negotiating behavior*, en «The Review of Politics», vol. 19, núm. 1, 1957, págs. 3 y sigs.) dice al respecto lo siguiente: «El éxito o el fracaso de la política exterior está grandemente influido por la habilidad de los negociadores, cuya conducta puede ser más importante para el curso de la Historia, de lo que generalmente se reconoce. Sin embargo, la habilidad de un ne-

pie, el hecho indiscutible de que, por una parte, la negociación es un medio muy eficaz de defensa de los intereses del Estado; segundo, que es un medio de mantener la paz. El uso de la fuerza, en las relaciones internacionales, sólo puede ser admitido como un mal inevitable. En este sentido, la diplomacia se nos presenta, como dice el Duque de Broglie, como lo mejor que la civilización ha creado, para impedir que la fuerza gobierne sola las relaciones internacionales.

La historia política de Europa va unida a la de grandes negociadores, como Maquiavelo, Fernando el Católico, el Cardenal de Ossat, el Conde de Gondomar, Richelieu, Mazarino, Kaunitz, Metternich, Talleyrand, Pozzo di Borgo, Cavour y Bismarck. La profesión estará rodeada de suspicacia, desde la famosa definición de Sir Henry Wotton, que pintó al diplomático como un embustero profesional⁴². Si cabe, aún será mayor el número de los depreciativos, que se fijan en la parte pintoresca de la función, y en los excesos formalistas del protocolo; siendo así que el protocolo y la cortesía oficial no son caprichosos, sino un modo sumamente racional de facilitar la conducción de intereses muy delicados, alejando de los mismos el humor personal de los negociadores⁴³.

Sin embargo, la Historia está llena de hechos de profunda fortaleza moral, como el de Torcy, que decidió ir personalmente a La Haya, en 1709, para encontrar una salida a Francia de la desastrosa Guerra de Sucesión española, aunque sabía «que un tratado tal, sería para él y para su memoria un motivo de deshonra», pues nadie acepta una rendición, aunque en cierto momento sea el mejor servicio que se pueda prestar a la patria⁴⁴. Y no cabe negar que la *comunidad diplomática*, formada por los profesionales que se van encontrando a lo largo de sus carreras en diferentes puestos⁴⁵, ha sido

gociador está, a su vez, determinada no sólo por su capacidad personal, sino, de modo más básico, por el contexto político total, interior o exterior, dentro del cual opera.”

⁴² “Legatus est vir bonus peregre missus ad mentiendum Rei publicae causa”.

⁴³ Por eso, de vez en cuando, hay que recordarlo aún a los más poderosos, sean amigos o enemigos. En 1943, el Gobierno Churchill devolvió al Embajador ruso en Londres un telegrama personal de Stalin sobre los convoyes en el Artico; como recientemente Washington ha devuelto una carta de Khrushchef al Presidente Eisenhower.

⁴⁴ “No conozco—comenta Jules Cambon—nada que pueda honrar más a un Ministro, que una tal resolución.”

⁴⁵ En las Misiones exteriores, o en los Ministerios de Asuntos Exteriores, normalmente a cargo de los propios diplomáticos; y que constituyen el intermediario normal entre un Gobierno y los de otros países, y la jefatura de los servicios exteriores (diplomático y consular, etc.).

el primer órgano, aunque imperfecto, eficaz, que ha tenido la *sociedad internacional*.

Este órgano está ya bastante maduro a mediados del siglo xvii, en la época de la Paz de Westfalia⁴⁶. Se va afirmando progresivamente, en los grandes Congresos diplomáticos de este período: Aquisgrán, Utrecht, Versalles. Es la época de las guerras limitadas de gabinete y de la política de equilibrio.

El esplendor de la diplomacia clásica estará cercano a su ocaso⁴⁷; la Revolución francesa la arrastrará, con todos sus supuestos. Se derrumbará el régimen monárquico-aristocrático; desde Valmy, aparecen el nacionalismo en armas, y la guerra absoluta; se pasa de la razón a la pasión de Estado. Aún habrá un crepúsculo glorioso, del Congreso de Viena al Congreso de Berlín; pero entre tanto, la revolución industrial derribó los últimos reductos de la guerra limitada, que es el supuesto previo de una orientación política de la guerra, y, por lo mismo, de una acción coordinada con la diplomacia.

Los movimientos totalitarios removerán de nuevo el *ethos político* y la estructura de las clases dirigentes. La burguesía, que había tenido acceso a los cuadros diplomáticos, definitivamente democratizados⁴⁸ y burocratizados a lo largo del siglo xix, había asimilado mucho del viejo espíritu; pero ahora el choque será aún más violento, y grupos revolucionarios, animados de un espíritu visionario, se apoderarán de los resortes de la política exterior.

Al mismo tiempo desaparecerá el predominio europeo sobre el resto del mundo, y la política exterior dejará de ser un juego interno del «concierto europeo»⁴⁹, para convertirse en una complicada maraña de Estados, de culturas y modos sociales de ser muy diferentes.

Sobre estas bases, se puede hablar de una actual *crisis de diplomacia*.

⁴⁶ Ver mi libro *Don Diego de Saavedra y Fajardo y la diplomacia de su época*. Madrid, 1955, y la bibliografía que allí se cita. Ver también mi artículo *Saavedra y Fajardo y las negociaciones de Münster (1643-1645) a través de los documentos relativos a la mediación del Nuncio Chigi*, en "Cuadernos de Historia Diplomática", III (Zaragoza, 1956); y Quintín Aldea, *España, el Papado y el Imperio durante la Guerra de los Treinta Años*, Comillas, 1958.

⁴⁷ Ver Peter Rohden, *Esplendor y ocaso de la diplomacia clásica*, Madrid, 1942.

⁴⁸ Ver Max Beloff, *Foreign Policy and the democratic process*, Baltimore, 1955.

⁴⁹ En 1856, el Tratado de París admitió al Imperio otomano a "participar de las ventajas del Derecho Público y el concierto europeo". Pero desde entonces, las dos docenas escasas de sus miembros se han convertido casi en un centenar de miembros de la O. N. U.

2. *Diplomacia y acción militar*.—Que la diplomacia y la acción militar han estado en todo momento vinculadas, y de modo estrecho, es indiscutible. Pocos creen en verdad en que sea posible una diplomacia pura: «para ser eficaz, la diplomacia debe ser acreditada por la fuerza» (Blaga). Por otra parte, ningún país ha pensado en serio en un «espléndido aislamiento», fiado en un solo esfuerzo; como proponía Rewbell, en la Asamblea Constituyente, diciendo que «una gran nación no debe tener más aliados que la Providencia, su fuerza y la Justicia»⁵⁰.

Los textos clásicos abundan en el sentido indicado. Para Garden, «la victoria crea, la diplomacia conserva». Para Guariglia, «el método diplomático debe practicarse hasta el momento en el cual se podrá, se querrá y se deberá intentar la suerte de las armas». Según Santi Nava, puede incluso señalarse «una conexión íntima entre actividad diplomática y predisposición a la guerra» y «una estrecha correlación entre los dos medios de la política, las armas y la diplomacia, que han de usarse de modo alternado y sin solución de continuidad»⁵¹.

Es lo cierto que en las tradiciones diplomáticas encontramos algunos indicios de lo estrecho de esta relación. Los Embajadores iban acompañados de fuertes escoltas armadas, entre las que podían reñirse verdaderas batallas campales, como la ocurrida en 1661 en Londres, entre los Embajadores de España y Francia, que se disputaban la precedencia de sus carrozas⁵². Por otra parte, algunos países se negaban a recibir agentes diplomáticos, considerándolos como peligrosos «espías públicos»⁵³; y es obvio que la costumbre

⁵⁰ La Convención, poco después, tomó caminos más realistas, dando plenos poderes para concertar alianzas al Comité de Salvación Pública.

Ver Raymond Aron, *Enquête d'une Philosophie de la Politique étrangère*, en "Revue Française de Science Politique", 1953.

⁵¹ *Sistema della Diplomazia*, Padua, 1950, pág. 236. Este autor, que exagera un poco la nota, recuerda que la función extrema del diplomático es presentar el "ultimatum" y subsiguientemente la declaración de guerra. "Sólo los autores atrasados, como Reynal y Martes, insisten en definir al Embajador como Ministro de Paz" (*op. cit.*, página 237). Llega a decir que, psicológicamente, el diplomático se siente menos afectado por la guerra, en la que goza de una protección especial (*ibid.*). No es necesario insistir en lo exagerado e injusto de esta posición.

⁵² El Embajador español, con 40 hombres, se defendió contra una fuerte escolta que traía el francés (150 hombres, de ellos 40 con armas de fuego), y logró ocupar un lugar preferente, no sin varios hombres y caballos muertos. Como consecuencia, Luis XIV dirigió un "ultimatum" a Madrid, y tuvimos de retirar nuestro Embajador, para evitar una guerra.

⁵³ Todavía en el siglo XIX, como quiera que la Sublime Puerta se negaba a inter-

dél *placet* previo, o la posibilidad posterior de declaración de *persona non grata*, guardan relación con estos aspectos dobles de la misión diplomática. Lo mismo ocurre con el principio de extraterritorialidad de las Embajadas, y el de inviolabilidad del enviado y sus acompañantes, que responde, en su origen, a una situación de relaciones pacíficas no muy bien asentadas.

Los ejemplos podrían multiplicarse⁵⁴. A partir de cierto momento, por lo demás, la creciente especialización aconsejó la adición de *agregados militares* a las Embajadas, lo que ya fué propuesto por Massenbach en 1800, y empezó a hacerse después del Congreso de Viena, en el que ya se quejó el general Blüchen de lo que llamaba el «despotismo de los diplomáticos». A finales de siglo se llegará a contactos directos entre los Estados Mayores, y a los llamados «convenios militares», como el que acordaron en 1892 los dos Estados Mayores francés y ruso⁵⁵. Así, a la observación militar *legalizada* que siempre ejercieron las misiones diplomáticas, y que es una de sus misiones más importantes, se fué doblando con una auténtica «diplomacia militar».

Está, pues, bien claro, que *diplomacia* y *guerra* están siempre coordinadas⁵⁶; y si no lo están, algo va mal. Ello no obsta al fin primordialmente pacífico de la diplomacia; su objetivo es conseguir *en paz* la defensa de los intereses propios, y, en cierto sentido, *evitar la guerra*; pero ello sólo es posible si somos fuertes, y aquí cobra su sentido pleno el viejo aforismo *si vis pacem, para bellum*.

Ahora bien, estos delicados engranajes han dejado de ajustar cuando la *guerra sin límites* de nuestro tiempo no dejó lugar para el otro instrumento, la diplomacia. Y las cosas empeoraron por el hecho de que los *conflictos ideo-*

cambiar agentes diplomáticos con los Estados Unidos, este país envió una escuadra a Constantinopla, que lo obtuvo con las bocas de sus cañones.

⁵⁴ Es tradicional la asimilación de categorías militares y diplomáticas. En la época de Carlos IV, tenía por objeto dotar de uniforme a los diplomáticos, que no lo tenían por sí.

⁵⁵ Ver, sobre esto: Gordon A. Craig, *Military Diplomats in the Prussian and German Service the Attachés, 1816 to 1914*, en "Political Science Quarterly" (marzo de 1949); F. L. Schuman, *War and Diplomacy in the French Republic*, Nueva York, 1931; Alfred Vagts, *Defense and Diplomacy*, Nueva York, 1956; T. Takenchi, *War and Diplomacy in the Japanese Empire*, Nueva York, 1935.

⁵⁶ Los diplomáticos, que representan a los Estados en guerra, ante un tercer país, se *ignoran mutuamente*, lo que no deja de plantear curiosos problemas protocolarios. Sin embargo, pueden, en ocasiones, servir de cauce a ciertas negociaciones secretas; y el Sieur de Gremonville, Embajador francés en Roma, fué elogiado por avisar al Embajador de España de un complot que se preparaba para asesinarlo.

lógicos hicieron «total» la guerra también en el sentido espiritual, convirtiendo todas las guerras en *guerras civiles*, en las que es bien sabido que no hay sitio para la negociación.

Hoy todo conspira contra el buen funcionamiento de las técnicas tradicionales, con sus negociaciones sutiles y su espíritu de compromiso⁵⁷. Lo primero que haría falta, para que la diplomacia tuviera un límite de oportunidades, es que las partes principales se pusieran de acuerdo «en que el mantenimiento del sistema internacional es más importante que sus desacuerdos, o en que las consecuencias de no hacer concesiones serán más serias que hacerlas, o en ambas cosas»⁵⁸. Esto nos llevará, como veremos, a una teoría de la limitación de la guerra, como cuestión previa a que ésta pueda volver a ser un instrumento coordinado con la diplomacia, y no algo que la excluya pura y simplemente.

En efecto, la diplomacia es particularmente eficaz cuando se trata de cuestiones que no afectan *vitalmente* a las partes, y es totalmente inoperante cuando lo único que interesa es la destrucción total del adversario, porque sobre esto no cabe negociar. «Ningún país puede negociar sobre su supervivencia»⁵⁹, ni aceptar un sistema internacional en el que no haya sitio para él.

Ahora bien, en épocas revolucionarias, la armonía, e incluso el compromiso, se vuelven más difíciles. Los cambios tecnológicos aumentan la inseguridad de las partes. Sin embargo, aunque nunca ha habido tan poco en común entre los dialogantes, el terror recíproco es también mayor que nunca, y ello crea una gran inhibición para un choque abierto. En este peligroso terreno del *miedo*, con su consecuencia lógica la *carrera de armamentos*, ha de moverse hoy la diplomacia.

Vemos, pues, que «el miedo a la guerra total ha tenido su contrapartida en el llamamiento a la diplomacia total»⁶⁰. Jamás se ha exigido tanto a los diplomáticos, y ello «en una situación que nunca ha sido más tensa», y resultando que «en pocas veces la diplomacia ha tenido menos herramientas a su disposición»⁶¹. Debe tenerse en cuenta, sobre todo, que la ampliación del cuadro de la política exterior, con la adhesión a la independencia de gran número de Estados nuevos, da lugar a que se hablen a la vez varios temas en

⁵⁷ Ver Kissinger, *op. cit.*, cap. 7: "Diplomacy disarmament and the limitation of war", págs. 203 y sigs.

⁵⁸ Kissinger, *op. cit.*, pág. 203.

⁵⁹ Kissinger, *op. cit.*, pág. 204.

⁶⁰ Kissinger, *op. cit.*, pág. 204.

⁶¹ Kissinger, *op. cit.*, pág. 205.

escena, en medio de la mayor confusión. Desde Washington el dilema clave es comunismo frente a mundo libre, pero desde Nueva Delhi, la cuestión es colonialismo o anticolonialismo, y así sucesivamente.

Por ello lo primero que hace falta es reconstruir un escenario diplomático en el que, sin aspirar a resolver todas las tensiones diarias, se cree un foro para discutir las; se restablezcan los cauces de la información recíproca; se puedan transmitir a las partes las pretensiones recíprocas, de modo objetivo, y, en definitiva, un método para tratar de modo *realista* la Política internacional.

3. *La imprecisión creciente entre los estados de guerra y de paz.*—Cuando Clausewitz veía la guerra como continuación de la política, no había duda de que, con la aplicación de *otros medios*, terminaba el estado de paz; y, al contrario, que con el fin de la guerra, había que dar por terminado el uso de esos medios.

Nada de esto ocurre en la actualidad. La línea divisoria entre guerra y paz ya no es una frontera precisa, sino que ha sido sustituida por una banda ancha y problemática. En tiempo de paz, tenemos la *guerra fría*. En tiempo de guerra los «teatros de operaciones» son ya sólo un parte de los verdaderos «frentes»⁶². Numerosos estados de hostilidades, incluso militares, tienen lugar sin que formalmente las partes se declaren la guerra, ni admitan su existencia. Es obvio que todo ello afecta de modo decisivo a los «métodos diplomáticos», que clásicamente eran los únicos admisibles en tiempo de paz⁶³.

No indagamos aquí si la «guerra fría» es un bien o un mal; en todo caso, no es dudoso que es preferible a una guerra total, con armas nucleares⁶⁴. Pero es lo cierto que en ella se han complicado mucho los «otros medios» de acción recíproca entre estados. Se habla de «guerra política», de «guerra psicológica», de «guerra económica», de extensión de la estrategia⁶⁵. La verdad es que a lo que estamos asistiendo es a la inversión pura

⁶² Ver Edward J. Rosek, *Alitied Wartime Diplomacy: a pattern in Poland*, Nueva York, 1958.

⁶³ Es cierto que el «amagar y no dar es la guerra fría», es «una constante de las relaciones internacionales, que constituye la esencia de toda negociación diplomática» (A. de Luna, *¿Es la guerra inevitable?*, en «Revista Española de Derecho Internacional», vol. VIII, 1955, núms. 1-2, pág. 16). Pero hay tales diferencias de *grado*, que bien se puede hablar de una realidad diferente.

⁶⁴ Ver G. L. Arnold, *The pattern of World conflict*, Nueva York, 1955.

⁶⁵ Ver Eric Voegelin, *Extended Strategy*, en «Journal of Politics», vol. II (1940), págs. 189 y sigs.; Arthur Schweitzer, *Warlike actions in our time*, en la misma Re-

y simple de la doctrina de Clausewitz, en una época en la que la guerra ha pasado a ser el estado normal, y no la paz.

Oigamos a los estrategas rusos: «Si la guerra no es sino la continuación de la política por otros medios, la paz no es, a su vez, más que la continuación de la política por otros medios»⁶⁶. Pero oigamos a los teóricos americanos de las relaciones internacionales; el *political warfare* se define como «continuación de la guerra, con la adición de medios de presión no militares»⁶⁷.

En los paréntesis entre las grandes guerras de nuestro tiempo, la lucha continúa, con la «guerra política», es decir, la «actividad sistemática, en gran parte de índole secreta, para influir y dirigir la política de otras naciones»⁶⁸; con la guerra «psicológica-social», que fomentan los antagonismos de grupos y de clases, agrave las diferencias entre partidos, minorías raciales o lingüísticas, etc., que aproveche las ambiciones frustradas de tal o cual política, etc. Es la guerra de «quintas columnas», «de caballos de Troya», etc., que forman ese conjunto de fenómenos que resumimos con la expresión «guerra fría», y que, en definitiva, presupone que «la sociedad internacional existe en un estado permanente de guerra».

Naturalmente que estos fenómenos no son nuevos; pero el volumen y grado que ha alcanzado sí lo es. Si el *affaire Dreyfus* parece ser un subproducto del espionaje alemán, lo fué de modo imprevisto; ya no ocurre lo mismo con la purga militar rusa de 1936, que parece un caso típico de éxito en la «guerra política del nacionalsocialismo». Conviene recordar, a este respecto, que el III Reich llegó a tener, además de los servicios ordinarios de relación con el exterior, bajo la jefatura de Ribbentrop, otros siete⁶⁹.

vista, vol. VII (1945), págs. 343 y sigs.; Ralph de Toledano, *Spies, Dupes and Diplomats*, Nueva York, 1952.

⁶⁶ Texto del Mariscal Chapochnikov, citado por Garthoff, en *La doctrine militaire soviétique*, París, 1956, pág. 4. El Mariscal añade: «Si la guerra es la continuación de la política, con la única diferencia de un cambio en los medios, la paz es la continuación del combate, caracterizado igualmente por el solo hecho de un cambio en los medios.»

⁶⁷ Strauss-Hupé y Possony, *op. cit.*, págs. 421 y sigs. (cita a la pág. 422).

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ En efecto, existían los servicios que dirigía en el Ministerio de la Guerra el Coronel Nicolaï; la Organización de los alemanes residentes en el extranjero, que tenía a su frente a Bolile; el Servicio Exterior de la Gestapo, que dependía de Himmler y Heidreich; el Servicio Exterior del Partido Nacionalsocialista, organizado por Rosenberg; los servicios exteriores del Ministerio de Propaganda, montados por Goebbels y Esser; los del Ministerio de Economía, regido por Schacht; los de los Servicios Co-

Pero, a su vez, las operaciones militares han adquirido un sentido mucho más profundo y más complejo; ya no se proponen objetivos militares, sino, en primer lugar, objetivos políticos. Lenin asimiló a Clausewitz, pero utilizando su doctrina en un marco revolucionario, que no es el de la política de un Estado, sino la de un partido, una clase, y una idea. Así, el Ejército no es ante todo un instrumento de «acción exterior», sino de «acción revolucionaria» en otros países. Esto explica la actitud de Brest-Litovsk; para él, más importante que las fronteras de Rusia, era el rápido corrimiento de la revolución a otros países.

4. *La transformación de la diplomacia en cuanto a las personas y los usos admitidos en la función.*—La práctica ordinaria del no en las Conferencias internacionales, las violentas alusiones personales, y hasta los insultos, han creado un cambio notable en los usos diplomáticos. La nueva diplomacia del *vodka* ha empeorado notablemente las formas de la vieja del *champagne*. Lejos de reclutarse en la antigua tradición aristocrática (y, en definitiva, caballeresca), proceden sus miembros de un sector de revolucionarios y conspiradores profesionales, habituados a una atmósfera de comités violentos, con tendencia natural a adoptar fines y métodos parecidos en su nueva profesión ⁷⁰.

Lo tremendo del caso es que en esto parece aplicarse también la ley de Gresham, y la buena moneda es desplazada por la mala; los rusos están imponiendo al mundo su modo de negociar, y el ritmo de la impertinencia aumenta en todas partes.

La diplomacia occidental, muy influida por la profesión jurídica, venía considerando la negociación como una parte de un proceso legal, con una cierta propensión al compromiso ⁷¹. Ello exige el reconocimiento recíproco,

loniales, de Von Epps; y, finalmente, la famosa Organización Canaris. Todos estos servicios eran muy importantes, y estaban bien dotados.

⁷⁰ Ver Harold Nicholson, *The evolution of diplomatic method*, Nueva York, 1954; Lord Vansittart, *The decline of Diplomacy*, en "Foreign Affairs", vol. XXVIII (1950), págs. 177 y sigs.; Sirley Huddleston, *Popular diplomacy and war*, Rindge (N. A.), 1954; C. Turner Joy, *How Communist negotiate*, Nueva York, 1955; R. Rennett y J. F. Johnson, *Negotiating with the Russians*, Boston, 1951.

⁷¹ Bien entendido que distinguiendo cuidadosamente la técnica diplomática (propia para las cuestiones políticas) de la jurisdiccional ordinaria (hoy de aplicación muy limitada, en la esfera internacional). Una cosa es un proceso jurisdiccional, y otra el proceso de ajuste político continuo, suministrado por la diplomacia. Ver, sobre esto, George Kennan, *American Foreign Policy, 1900-1950*, 1951 (donde se critica el exceso de con-

y el respeto entre las partes; el «protocolo» tradicional se encargaba de garantizarlo hasta en los más mínimos detalles. Para la diplomacia revolucionaria, la negociación y el compromiso no son sino expedientes temporales, etapas dentro del proceso revolucionario general. Ello no inclina, ciertamente, al respeto del adversario, sino a la utilización en contra de él de todas las armas, incluso la del escarnio.

Por supuesto, los rusos no sólo no reconocen esto, sino que precisamente acusan a la diplomacia occidental de ser belicista, imperialista, etc. Es muy interesante el capítulo «Los métodos, la táctica y la organización de la diplomacia moderna», de la historia diplomática oficial de la U. R. S. S.⁷² Según este libro, las armas típicas de la diplomacia «burguesa» son:

- a) La agresión disimulada, bajo aspecto de defensa;
- b) La agresión disimulada, por «motivos desinteresados»;
- c) La propaganda pacifista, medio de desorientación del adversario;
- d) Los tratados «de amistad», destinados a adormecer al contrario;
- e) El camuflaje de los planes de agresión, por la lucha contra el bolchevismo y contra la U. R. S. S.;
- f) E «conflicto localizado»: camuflaje destinado a facilitar la aniquilamiento sucesivo de las víctimas de la agresión;
- g) Explotación de las disensiones interiores en el campo del adversario;
- h) Explotación de las divergencias nacionales y los intereses contradictorios en el campo enemigo;
- i) Las amenazas y el temor;
- j) La «defensa» de los Estados débiles, como pretexto de la agresión;
- k) La política de mentira y *chantage* de la diplomacia fascista.

La lectura de esta lista no puede hacerse sin que uno encuentre algo de ironía, porque precisamente la diplomacia soviética ha demostrado la mayor habilidad en el uso de estas técnicas. Por supuesto, ellos pretenden lo contrario; a saber: que frente a esta «diplomacia burguesa», Lenin y Stalin⁷³ crearon otra: «la diplomacia del Estado soviético», basada «sobre principios radicalmente diferentes»⁷⁴. Esta nueva diplomacia, frente a la del mundo imperialista, se propone la tarea de asegurar a los pueblos de la Unión Soviética la paz y las condiciones internacionales necesarias para su «actividad

fianza en el arbitraje, y fórmulas semejantes); y Hans Morgenthau, *Diplomacy*, en "Yale Law Journal", 1940.

⁷² Potiemkine, *Histoire de la Diplomatie*, vol. III, París, 1947, págs. 727 y sigs.

⁷³ Entonces, todavía en el poder.

⁷⁴ Potiemkine, *op cit.*, vol. III, págs. 787 y sigs.

creadora); y, por supuesto, «este fin coincide con los intereses de toda humanidad progresiva». Dispone, sobre todo, de un «arma» única, la «doctrina marxista-leninista», que contiene «las leyes indestructibles de la evolución de las sociedades humanas».

La realidad, sin embargo, es la conocida por todos. La U. R. S. S. ha utilizado todos los métodos para expansionar su poder, desde 1940: agresión a pequeños países, como Finlandia; reparto de otros (como Polonia), en la mejor tradición de los viejos Zares; intervención e imposición de Gobiernos satélites, en algunos casos con la evidente mala fe que se produjo en Polonia y Yugoslavia; empleo sistemático de la amenaza, etc. Los últimos desarrollos de la «diplomacia sputnik» son característicos; un éxito en la carrera tecnológica es inmediatamente capitalizado en lo político; se intenta separar a los Estados Unidos de sus aliados, animando a negociaciones bilaterales; con otros países se intenta fomentar su tendencia neutralista, y se refuerza el colaboracionismo de los satélites. Se explotan, finalmente, en beneficio propio, las preocupaciones políticas de los terceros, sembrando la confusión; así la U. R. S. S. está sacando un buen partido, en Asia, de ideas tales como nacionalismo, anti-imperialismo, anti-colonialismo, pacifismo, anti-bomba atómica etc.

Pero nada sería más peligroso que el intentar seguirla en esta misma línea; es necesario, al contrario, restablecer con la firmeza, la medida y el decoro en la actividad diplomática y propagandística; no obstinándose en defender posiciones indefinibles, y no utilizando métodos viciados, simplemente porque así lo hace el adversario.

Y, tal vez, no tendría menos importancia el intentar restablecer un poco de «sentido del humor». Es bueno recordar la anécdota del Encargado de Negocios que pidiendo a menudo instrucciones a su Ministerio de Relaciones Exteriores, recibió un día este cable: «Ríase usted». La misión diplomática quedó desconcertada, ¿se trataba de una nueva cifra? Al parecer, la palabra «reír» ha desaparecido del vocabulario de las relaciones internacionales. Y, ciertamente, «hay algo de siniestro en un mundo que ha olvidado cómo reírse»⁷⁵.

5. *La diplomacia por Conferencia: los métodos parlamentarios y multilaterales aplicados a las relaciones internacionales.*—Otro elemento muy importante de la transformación de los métodos diplomáticos, es el extraordinario volumen de las Conferencias multilaterales, con tendencia a la sustitución

⁷⁵ Nef, J. U., *La guerre et le progrès humain*, París, 1954, pág. 342.

de los métodos tradicionales de negociación bilateral, por los de tipo parlamentario. Debe añadirse que la facilidad de las comunicaciones ha hecho cada vez más frecuente la asistencia a dichas reuniones de gobernantes o políticos, no siempre con la misma experiencia de cuestiones de política exterior, aunque sí en el uso de los cuerpos deliberantes.

Cuatro elementos caracterizan esta nueva manera de actuar:

a) La existencia de «organizaciones permanentes», de carácter «general» (S. de N., O. N. U.), «especializado» (O. I. T., U. N. E. S. C. O., F. A. O., O. M. S., etc.), o «regional» (O. E. A., N. A. T. O., etc.)⁷⁶.

b) El «debate público»⁷⁷ como instrumento normal, resurgiendo así en nuestro tiempo la olvidada figura del «diplomático orador» de la Antigüedad;

c) El establecimiento de reglas formales de procedimiento;

d) La adopción final de «conclusiones formales» que adoptan la forma de «resoluciones» o «recomendaciones»⁷⁸.

Todo ello tiene lugar en un ambiente «multilateral», hoy muy complejo, por la adhesión de gran número de Estados a la independencia. El multilateralismo es hoy un fenómeno amplísimo que desborda el ámbito de la negociación⁷⁹; pero indudablemente ha interferido seriamente las características tradicionales de ésta. Algunos ven en ello una aportación positiva; así, Claude opina que suministra «presión para ponerse de acuerdo, y ayuda para lograrlo»; pero estas «vitales contribuciones del multilateralismo a la diplomacia»⁸⁰ son valoradas negativamente por otros, que sólo ven un medio adicional de las grandes potencias para presionar sobre las menores.

Desde luego, nadie puede dudar, después de la experiencia del pasado decenio, de la incapacidad de un cuerpo internacional para arbitrar entre las dos superpotencias, cabezas de bloque. ¿Cómo podrían asumir un papel semejante, un conjunto de Estados más débiles, que en gran parte dependen de la una o de la otra?⁸¹ Por otra parte, no cabe duda tampoco que la «di-

⁷⁶ El número de las organizaciones permanentes de Estados, y no digamos de las organizaciones no gubernamentales, tiende a aumentar constantemente.

⁷⁷ La diplomacia por Conferencia va unida, en su aparición, a la desconfianza por los métodos de la «diplomacia secreta», expresamente condenada por el pacto de la S. de N.

⁷⁸ Cfr. Dean Rush, *Parliamentary Diplomacy: Debate v. Negotiation*, en «World Affairs Interpreter», vol. 26 (1955), núm. 2, págs. 121 y sigs.

⁷⁹ Luis C. Claude, Jr., *Multilateralism, diplomatic and otherwise*, en «International Organization», vol. XII (1958), núm. 1, págs. 43 y sigs.

⁸⁰ Claude, Jr., *loc. cit.*, pág. 45.

⁸¹ Cfr. Kissinger, *op. cit.*, págs. 220-221.

plomacia parlamentaria»⁸² y sus métodos, forman parte, definitivamente, del nuevo sistema internacional, y que en ciertos casos, como en la Asamblea de Estrasburgo⁸³, se están apuntando nuevas fórmulas que tal vez añadan nuevos auxilios a las de la diplomacia clásica de los Gobiernos.

Finalmente, debe observarse que el multilateralismo ha dado lugar a la aparición de tipos nuevos de Tratados, en particular los «tratados constitucionales»⁸⁴, es decir, aquellos «acuerdos internacionales en los cuales los Estados nacionales crean, por vía consensual, nuevas estructuras de poder, a las cuales se otorgan ciertos atributos de la soberanía o del gobierno»⁸⁵. De ellos surgen estructuras administrativas, militares, económicas, etc, en las que el contacto colaborador es permanente, y no sólo por los cauces diplomáticos o de las Conferencias. En el terreno militar, unos mandos permanentes como los de la N. A. T. O., en los que conviven de modo ordinario en tiempo de paz, oficiales de diversos países, constituyen una novedad de la mayor importancia.

6. *Las limitaciones de toda diplomacia.*—Es ahora necesario volver al punto de partida. Toda acción diplomática es, por su esencia, limitada; como lo es toda acción militar. La una y la otra se han de adaptar, en cada momento, a la cambiante estructura de la comunidad internacional; aquí hemos procurado mostrar el aspecto que hoy presenta el lado diplomático.

Ahora sería menester insistir de nuevo en la necesidad de una estrecha vinculación de toda diplomacia a una política militar. Veremos en otra ocasión, los métodos clásicos y la situación actual.

MANUEL FRAGA IRIBARNE.

Catedrático de la Universidad de Madrid.

⁸² Ver Philip C. Jessup, *Parliamentary Diplomacy*, en "Recueil des Cours", de la Academia de La Haya, vol. 89 (1956, I), págs. 185 y sigs.

⁸³ Ver M. van Goes van Naters, *El control parlamentario de las organizaciones internacionales*, en "Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht"; y una ponencia del mismo en las Reuniones de Primavera de la Unión Interparlamentaria, celebradas en Ginebra, 1958 (Documento C-P-58-3).

⁸⁴ Ver Leopold Boissier, *L'Union Interparlementaire et sa contribution au développement du Droit international et à l'établissement de la paix*, en "Recueil des Cours", vol. 88 (1955, II), págs. 163 y sigs., y la bibliografía citada, en págs. 257-259.

⁸⁵ Ver Covet T. Oliver, *Historical development of International Law. Contemporary problems of treaty law*, en "Recueil des Cours", vol. 88 (1955, II), págs. 421 y sigs., en particular el cap. V, "Problems of constitutional treaties", págs. 485 y sigs. (cita a la pág. 485).

