

LA DIPLOMACIA EN EL SISTEMA ACTUAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

No necesitaré esforzarme mucho para persuadirles (*) de que vivimos en una época en la cual la política es pan nuestro de cada día. De un polo a otro, los hombres se agitan en la inseguridad; las instituciones que sirvieron de cauce a las vidas de sus padres, saltan en pedazos; los fabricantes de mapas no dan abasto a trazar nuevas líneas de fronteras y a buscar nuevos colores; las armas chocan sin cesar. Revoluciones, golpes de Estado, guerras grandes y chicas, calientes o frías, son noticia diaria; una crisis sucede a otra. Es uno de esos periodos en los que termina un orden, se agotan unos sistemas, periclitán unas fórmulas de convivencia. La lucha por el Poder y por la seguridad, se encrespa; la «guerra de todos contra todos» resurge con su demoníaca grandeza. Grandes destinos personales pueden surgir entre las grietas abiertas por estos terremotos sociales; pero son días terribles para los débiles, arrastrados por el destino histórico.

Para un profesor de Ciencia Política son estos tiempos interesantes. Su disciplina se enriquece con nuevos horizontes y sacude las rutinas. A las frías páginas de los libros supera en interés la observación directa; por eso han sido, en épocas como ésta, muy a menudo los renovadores de nuestra ciencia hombres viajeros, bien situados para la observación de las nuevas realidades, como los diplomáticos. Un Maquiavelo, un Saavedra Fajardo, bastarán ahora como ejemplos; algún día me gustaría escribir unas notas sobre la contribución de los diplomáticos a la Ciencia Política moderna.

Pero hoy mi punto de vista va a ser el contrario, e inscrito dentro de mi responsabilidad en esta Escuela, que es contribuir a la formación

(*) El presente trabajo fué leído como lección inaugural del Curso 1960-61 en la Escuela Diplomática de Madrid, a cuya Dirección la Revista agradece las facilidades para su publicación.

de los futuros diplomáticos desde la Ciencia Política. Vamos a tratar de inscribir la acción diplomática dentro del cuadro general de la política actual, para ver cuál es su papel y sus posibilidades en el sistema actual de las relaciones internacionales. Sabemos que éstas son hoy acuciantes y difíciles. Como dice sir Alfred Zimmern, hoy «el ministro de Asuntos Exteriores no está nunca aburrido, y rara vez satisfecho». Por otra parte, muchos problemas en política internacional son como el tiempo: todo el mundo habla de ellos, pero nadie hace nada al respecto. Nosotros tendríamos que intentar, por lo menos, entenderlos, situándolos en su contexto general, que es el de una *reconstrucción política* del mundo en que vivimos.

Tal es el campo de estudios de una rama de las Ciencias Políticas, la teoría de las *relaciones internacionales*¹. El reconocimiento de que han aparecido fuerzas radicalmente diferentes a las que jugaban en el viejo orden europeo, ha dado lugar a la superación de un punto de vista meramente jurídico (es decir, orientado a las instituciones establecidas), para dar paso a nuevos métodos, capaces de averiguar la naturaleza intrínseca de las nuevas fuerzas internacionales. Así ha ido apareciendo un Derecho internacional de base sociológica (Brierly, Scelle, Verdross, Bourquin, Ch. de Visscher, Schwarzenberger), una sociología del Derecho internacional (Max Huber, D. Schindler, Morton A. Kaplan), y, finalmente, una auténtica ciencia de las relaciones internacionales, relaciones inter gentes, relaciones internacionales, relaciones interestatales o, como quiere Quin-

¹ Ver la literatura citada y discutida por Luis García Arias, *Concepto y bibliografía general de la ciencia de las relaciones internacionales*, en «Revista de Estudios Políticos», número 93 (mayo-junio 1957); y Antonio Truyol Serra, *La teoría de las relaciones internacionales como Sociología*, en «Revista de Estudios Políticos», número 96 (1957), pág. 293 y ss. Ver, además: *Association Française de Science Politique*, «La Politique étrangère et ses fondements», París, 1954; Raymond Aron, *Enquête d'une Philosophie de la Politique étrangère*, en «Revue Française de Science Politique», 1953, y *Tableau de la Diplomatie mondiale en 1958*, en «La Société industrielle et la guerre», París, 1959; Max Beloff, *Foreign policy and the democratic process*, Baltimore, 1955; *Commission to study the organization of peace*, «Organizing peace in the Nuclear Age», N.-Y., 1959; J. I. Cook y M. Moos, *Power through purpose: the realism of idealism as a basis for Foreign Policy*, Baltimore, 1954; Jules Davids, *America and the World of our time. US. Diplomacy in the 20th. Century*, N.-Y., 1960; C. J. Friedrich, *Foreign policy in the making*, 1938; L. J. Halle, *Civilization and Foreign policy*, N.-Y., 1960; Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations*, 3.^a ed., 1960.

cy Wright, «between powerful groups», que son uno de los sectores más importantes de la Sociología política en general².

Esta ciencia está en formación; como dice Quincy Wright, «una disciplina de las relaciones internacionales no ha sido formulada todavía». Desde finales del siglo pasado, cuando se inició el derrumbamiento del orden europeo, se empieza a hablar de «International affairs», «World affairs», «International politics», «Aussenpolitik», «Weltpolitik»; más recientemente, tiende a predominar la expresión «International relations», «Internationale Beziehungen» para designar este campo autónomo de estudio. Como dice Hans J. Morgenthau, el objeto de esta ciencia es «descubrir y comprender las fuerzas que determinan las relaciones políticas entre las naciones y poner en claro los caminos por los que esas fuerzas actúan unas sobre otras y sobre las relaciones e instituciones político-internacionales»³.

Para el profesor García Arias es «una disciplina que contribuye a la comprensión, valoración y control de las relaciones entre Estados y de las condiciones de la sociedad internacional»⁴. Para el profesor Truyol es «una teoría de la realidad internacional en sus diversos aspectos, una investigación de su estructura y de los factores que la configuran, condicionan y transforman en cuanto tales»⁵.

Por lo demás, se ha dicho en vista de la gran diversidad de opiniones sobre el contenido y métodos de esta nueva ciencia, que «la teoría de las relaciones internacionales, como aquellos personajes de Pirandello que buscaban un autor, está todavía reclamando un concepto preciso y un objeto claramente delimitado»⁶. Una cosa, sin embargo, es clara: esta disciplina está sólidamente establecida a partir de 1919, en todas partes se han creado cátedras e institutos para su estudio, al que se dedican libros y revistas; y, por supuesto, su aparición marca el final de la «competencia exclusiva de los diplomáticos en este campo»⁷, siendo un fenómeno coincidente con la reducción de la competencia exclusiva de los Ministerios de Asuntos Exteriores, la mayor influencia en este campo de los

² Cfr., Antonio Truyol Serra, *Genèse et structure de la Société internationale*, en «Recueil des Cours», Academia de La Haya, 1959.

³ *Politics among Nations*, cit.

⁴ L. García Arias, op. cit., pág. 250.

⁵ *La teoría de las relaciones internacionales como Sociología*, cit., pág. 316.

⁶ A. Truyol, op. cit., pág. 295.

⁷ García Arias, op. cit., pág. 247.

Parlamentos, la Prensa y la opinión pública, y de la aparición de nuevas formas de negociación, de las que es la más típica la llamada «diplomacia por conferencia»⁸.

A nosotros, los diplomáticos, sólo nos cabe reconocer que si, una vez más, el Arte ha precedido a la Ciencia, debemos ahora recurrir a ésta, incluso si, al regreso, nos encontramos con que nuestro viejo arte se nos ha convertido en técnica. Es fenómeno de los tiempos.

1.—*Los sistemas de relaciones internacionales: su tipología y rasgos generales del sistema presente.*

Empecemos por el principio. Entre los hombres se dan relaciones sociales: tal es la del marido con la mujer, la del capitán con el soldado, la del comerciante con el cliente. El mundo de las relaciones sociales es complejísimo, porque en él los individuos juegan papeles muy distintos: a veces el de padre, otras el de inquilino, tal vez el de combatiente. Entran en ellos los grupos, creados por una relación social, en contacto con otros grupos: el Ayuntamiento se relaciona con el Estado, la empresa con otra situada en un país diferente...

Así, del mismo modo que hay relaciones familiares o relaciones económicas, nos enfrentamos con el mundo de las relaciones internacionales. Frente a las relaciones, de todas clases, que se dan en el cuadro de la sociedad nacional, las relaciones sociales son internacionales cuando afectan a individuos o grupos pertenecientes a Estados diferentes o a los Estados mismos entre sí⁹. De aquí su enorme complejidad, que va desde las cuestiones de estatuto personal que contempla el Derecho internacional privado, hasta las trascendentales materias de la paz y de la guerra.

En la sociedad internacional que surge a finales del siglo xv, el fenómeno dominante es el cuasi-monopolio del Estado de las relaciones internacionales, mediatizando las de los individuos y otros grupos de modo intenso siempre y total en tiempo de guerra. Ello tenía la ventaja de clarificar las situaciones; pero lo cierto es que hoy se acusa, en este sector como en otros, lo que se viene llamando la «crisis del Estado»¹⁰. Si la

⁸ Véase mi libro *Guerra y diplomacia en el sistema actual de relaciones internacionales*, Madrid, 1960, sobre todo el capítulo final, «La diplomacia en el siglo xx».

⁹ Cfr. Truyol, *Genèse et structure de la Société internationale*, cit., pág. 563 y ss.

¹⁰ Cfr. mi libro *La crisis del Estado*, 2.ª ed., Madrid, 1958.

revolución industrial y de los transportes aumentó de tal modo los contactos económicos, que se creó un auténtico mercado mundial que derribó las fronteras en uno de sus aspectos más importantes, hoy, como observa B. Landheer, el grupo ideológico es tal vez más básico e importante que el grupo nacional como fuerza actuante en las relaciones internacionales, y cobran nueva fuerza y sentido las que Gustav Radbruch llamaba «potencias espirituales». Al enfrentamiento ideológico se superpone el de raza y el de nivel económico; la clasificación de los países en desarrollados y subdesarrollados ha creado en la sociedad internacional una auténtica estructura clasista, que ha derribado los últimos restos del principio de igualdad formal entre los Estados (que sólo era aplicable a Estados relativamente homogéneos en la realidad). Mientras el *Estado dividido* (Alemania, Corea, Viet-Nam, la propia China) pasa a ser un fenómeno normal, el compromiso de San Francisco ha clasificado a los Estados miembros de la O. N. U. en «grandes» y «pequeños», con un reparto que posiblemente está ya a punto de saltar en pedazos.

Estamos, pues, ante un fenómeno de la mayor trascendencia: el sistema internacional atraviesa una crisis tan profunda, que la misma unidad tradicional de las relaciones internacionales, el Estado nacional, está en trance de disolución. Con ello se mixtifican todos los criterios, y las relaciones internacionales se entrecruzan de modo complejísimo con las interiores. Un Gobierno nivela sus finanzas con la ayuda exterior, ve que el valor de su moneda es fijado por una agencia internacional, que uno o varios de sus partidos políticos reciben consignas del exterior, que sus puntos estratégicos más importantes se convierten en bases de otra potencia, y todo ello no en momentos de emergencia, sino como una condición normal de vida. Por otra parte, puede haber relaciones económicas entre países que no se reconocen diplomáticamente, y, a su vez, el reconocimiento internacional se convierte en algo tan sutil y misterioso como lo revela la presencia de la China nacionalista en el Consejo de Seguridad, con derecho de veto y todo.

Usamos, pues, la expresión «internacional» como un valor entendido y provisionalmente. Lo que se quiere decir es que los hombres, en sus complicadas relaciones sociales, crean grandes complejos que solemos llamar políticos, de la palabra griega *polis*, porque entonces la ciudad-estado era la unidad social básica; y que, en general, la sociedad política traza una delimitación bastante clara entre las relaciones interiores, que se dan en su marco, y las relaciones exteriores, en las que los individuos y grupos que la integran pasan a su través, y en la que ella misma entra en lo que

se viene llamando (desde que el Estado nacional moderno fué la unidad básica) la sociedad internacional.

Esta sociedad es muy distinta de la sociedad política ordinaria. Está, en general, mucho menos organizada; la coordinación predomina en ella sobre la subordinación; mucho más que una constitución, es decir, un *orden institucional*, lo que se da en ella es un *sistema de fuerzas*. Más que el Derecho, es la Física la que nos permite entenderla; no es Montesquieu, sino Newton, quien puede explicarnos su equilibrio. Anotemos, al pasar que por ello fracasan siempre los intentos de contruirla sobre base constitucional; lección que han aprendido a su costa los norteamericanos después de dos guerras victoriosas y dos paces fracasadas. Olvidaron en ambas la profunda crítica que Stendhal hizo de Napoleón, y que podría repetirse de hombres por cuyas manos pasó el Destino, pero no el Espíritu fundador: «Il ne comprit jamais peut-être qu'au moral comme au physique on ne s'appuie que sur ce qui résiste». El padre que anula la voluntad de su hijo, el político que destruye con la oposición la alternativa, el hombre de Estado que liquida el Imperio austro-húngaro o crea vacíos de poder en Alemania o Japón, comete el mismo error. La arquitectura se hace equilibrando resistencias, y, por cierto, disimulando las líneas básicas del esfuerzo al público, como sabían el constructor de Santa Sofía y los maestros del gótico.

Pues bien, la sociedad internacional moderna arranca de la situación existente en torno al Mediterráneo en la baja Edad Media. Allí existían tres grandes comunidades internacionales: la cristiano-latina, la cristiano-oriental y la mahometana. Obsérvese que ahora no he empleado la expresión «sociedad», sino la de «comunidad». Los cristianos de Occidente, en torno al Papado y al Imperio, a empresas comunes como los Concilios y las Cruzadas, tenían ciertamente sus guerras y sus conflictos, pero se sentían formar parte de una superior unidad; el Imperio de Bizancio y la religión ortodoxa daban una unidad moral semejante al Oriente cristiano, y huelga comentar la poderosa influencia unificadora del Islam, de la que hoy tenemos nuevas pruebas.

La sociedad internacional moderna surge en el momento en que, por una parte, los turcos toman Constantinopla y liquidan la comunidad cristiano-oriental, cuyos restos pasan a reforzar a la occidental; pero, al mismo tiempo, se producen dos fenómenos de la mayor gravedad. El mundo cristiano occidental se divide religiosamente en el Cisma de Occidente y en la Reforma; al perder su unidad religiosa, se desintegra, como comunidad moral, en los horrores de las guerras de religión, y como organiza-

ción jerárquica, con la pérdida de la influencia política del Papado y la desintegración del Imperio. Francisco I, en su lucha contra el Emperador, pacta con los turcos.

Por otra parte, Colón y Vasco de Gama, unifican el mundo. Surgen los Nuevos Mundos, y el padre Victoria, en Salamanca, intuye una nueva base para las relaciones entre los pueblos, que crean problemas novísimos.

Desde el primer momento una cosa estuvo clara: los pueblos, que ya no se llaman católicos, sino europeos, se muestran dispuestos a conservar, en sus relaciones entre ellos, y en Europa, un cierto grado de comunidad. Es el «*jus publicum europaeum*», el Derecho de gentes europeo, con razón considerado por Carl Schmit¹¹ como una de las más grandes creaciones de la civilización. Pero este Derecho internacional no se aplica en las relaciones con otros pueblos (a pesar de que Vitoria así lo había entendido), ni siquiera a las relaciones de los pueblos europeos en ultramar, más allá de las «*amity lines*».

El orden europeo domina el mundo hasta los comienzos del siglo xx. Desde la independencia norteamericana, en 1776, se produce un proceso en virtud del cual se amplía progresivamente el número de países que participan en él como sujetos activos y se reduce correlativamente el de sujetos pasivos. Primero fueron admitidos los Estados Unidos; después, los países iberoamericanos; en 1856, Turquía, y casi al mismo tiempo, China y Japón. Salvo el caso de los países americanos, que eran de cultura europea y se parapetaron detrás de la doctrina de Monroe, la incorporación de los demás fué bajo *tratados desiguales*, con las características notas del régimen de capitulaciones, las concesiones, las zonas de influencia etcétera.

Desde las guerras napoleónicas, la superioridad industrial, la supremacía naval y el genio administrativo de los ingleses, hicieron desembarcar el sistema en lo que se llamó la «*pax britannica*». Entre el concierto europeo y el resto del mundo, que se le iba aproximando poco a poco, el árbitro era la flota de Albión y el mercado mundial creado en la City. Pero, a finales de siglo, dos cosas eran evidente: la industrialización de Alemania, que siguió a su unificación política y económica, creaba las bases para unas guerras europeas destructoras, que derribasen el escaso margen de superioridad que Europa conservaba; por otra parte, la industrialización de Norteamérica y de Rusia iba a hacer muy pronto de estos

¹¹ *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, 1950.

dos colosos los dos grandes centros de poder económico, militar y político del siglo xx.

El resultado bien lo conocemos. Después de dos guerras mundiales, ha sido derribado el último resto del orden europeo. De las conferencias de La Haya a la de San Francisco, corre la inexorable historia de la liquidación de un orden aristocrático y la instauración de un orden democrático. Desde la independencia de la India a la del Congo, pasando por las conferencias de Bandung y de Accra, transcurre un capítulo que sólo ha podido sorprender a los ciegos.

He hablado de aristocracia y democracia y habrá quien diga que hoy lo que menos hay es igualdad en la sociedad internacional. Nada más exacto; pero tampoco Rockefeller y un vaquero de Nevada son iguales. Lo que ocurre es que las legitimidades nacen y mueren en la Historia de un modo tan misterioso como el amor y la inspiración, que tampoco sabemos cómo vienen y se van. El mundo aceptó el mando de los hombres blancos y ahora lo rechaza.

Y ahora se trata de esto. Por encima de las convulsiones que siguen necesariamente a unos cambios de este calibre, hay que pensar, sin pérdida de tiempo, qué podemos hacer para reconstruir un nuevo orden internacional. Por supuesto, un sistema internacional estable y una política exterior estabilizada, sólo pueden darse sobre la base de cuerpos políticos que, a su vez, sean estables. Pero, al mismo tiempo, un principio de estabilidad exterior es también una condición para la estabilización exterior. Por ello el proceso creador ha de ser simultáneo en los planos interior y exterior; el mundo ha de organizarse a la vez sobre soluciones económicas, sociales, políticas en lo interior y en lo exterior. Por eso hoy es imposible separar la política exterior de la interior, y uno de los primeros objetivos de aquélla es contribuir a la estabilidad del régimen social y político.

Esto supuesto, veamos (puesto que en un período revolucionario la situación es abierta y las opciones múltiples) varias posibilidades teóricas de organización de un sistema internacional. Morton A. Kaplan¹² y, dialogando con él, Raymond Aron¹³, se han ocupado recientemente del problema. Dejando aparte el rigor metodológico de ambos¹⁴; es evidente que

¹² *System and process in International Politics*, N.-Y., 1957.

¹³ En el ciclo de conferencias en la Escuela de Funcionarios Internacionales de Madrid, 1958.

¹⁴ Kaplan intenta crear una teoría sistemática de las relaciones internacionales, o sea, un criterio para «estudiar el comportamiento de un sistema sometido a condiciones

es muy diferente un sistema basado en la hegemonía de uno (los varios imperios mundiales realizados o intentados), del mando de ninguno, evitado en los celos de todos, típico del sistema de equilibrio; muy distinto el mando oligárquico de un directorio de grandes potencias, de un sistema realmente democrático, de gran número de Estados; y así sucesivamente.

Pues bien; todas las tendencias de la época actual¹⁵ llevan a un sistema internacional que tiene, más o menos, estas características:

A) El eje se desplaza de Europa al mundo entero, por primera vez auténtica sociedad internacional.

B) El Estado nacional subsiste como pieza importante, pero integrado en bloques de mayor alcance militar y económico.

C) Papel preponderante en estas agrupaciones de Estados, y cortando sus mismas líneas, lo tienen los campos ideológicos, así como una cierta lucha de clases a la escuela internacional.

D) En el momento presente, la estructura resultante de estos factores y de la relativa escasez de las superarmas nucleares, produce una estructura bipolar imperfecta, pues entre los dos bloques juegan los países neutralistas y, en ciertos casos, el «personaje internacional» de la O. N. U.

Ahora bien; subrayo la limitación «en el momento presente». Cualquier cambio en la tecnología militar, hoy en transición rapidísima, puede poner en manos de otros Estados (hoy excluidos del «club atómico») tales poderes de disuasión, que establezcan un sistema si no de equilibrio, sí de *liberum Veto*. La situación es inestable también por lo inseguro de las relaciones futuras entre China y Rusia, por una parte, y Europa y los Estados Unidos por otra; para no mencionar la gran incógnita del Africa Negra y del Asia monzónica.

Una cosa es clara: asistimos al final de una época y al aura de una nueva. No seamos pesimistas, no todos los cambios son para empeorar. «Le pire n'est pas toujours sûr». El fin de la era ptolemaica, o europeocén-

diversas» (op. cit., pág. XIII). La tesis de sus libros es que «la política científica sólo se puede desarrollar si los materiales políticos son tratados en términos de *sistemas de acción*», entendiéndose por tal un «conjunto de variables, relacionadas entre sí, frente a su contorno, de suerte que regularidades de conducta, susceptibles de descripción, caracterizan las relaciones externas del conjunto de variables individuales con otras combinaciones de variables exteriores» (op. cit., pág. 14).

¹⁵ V. Hans Freyer, *Teoría de la época actual*, Méjico 1958.

trica, de las relaciones internacionales y el comienzo de la era copérmica, nos sitúa ante la creación de un auténtico *bien común* a la escala mundial, que ha de prevalecer sobre toda idea de casta o de clase entre las razas y los pueblos, y que hace fútil todo intento de salvarse sólo, en un mundo que puede saltar en pedazos en una guerra termonuclear.

¿En qué consiste, en definitiva, el orden internacional? En lo mismo que todo orden social: hay elementos (dados por la realidad, con su existencia, sus particularidades, sus intereses) y no una materia amorfa y homogénea; hoy estos elementos son más numerosos y complicados que nunca. Estos elementos tienen cosas en común y contactos diversos, unas veces de cooperación, otras de choque. El ordenamiento consiste en reforzar las estructuras que propenden a favorecer la cooperación y a evitar o limitar el choque, de modo que se realicen funciones (más o menos conscientes) de obra total en común. El orden en la sociedad, así entendido, nunca se logra de modo perfecto; hay siempre criminales y gamberros, es decir, sectores de *anomia*, por lo cual tiene que haber fuerzas de reserva y de sanción.

Es claro que todo está aquí relacionado con todo. Para unas buenas relaciones internacionales, el orden tiene que venir desde abajo, desde la familia, la escuela, el municipio, etcétera: *ab integro nascitur ordo*. Ningún sistema social puede vivir sólo de un sector de instituciones formalizadas, ignorando el resto, y si aquellas no descansan, en definitiva, en lealtades profundas en el interior de los hombres. El europeo para quien el indio bueno es el indio muerto, y el negro para quien la mujer blanca debe ser violada, no pueden establecer ningún orden. Y hoy, en que después de haber superado los órdenes parciales, como el europeo o el americano, ya nos asomamos a una proyección a los espacios siderales, es preciso asentar con firmeza una lealtad común al orden de la Humanidad.

Guerra o reparto del pan, he aquí el sugestivo título de una obra reciente de un economista-humanista¹⁶. Mis estudios sobre la guerra y su transformación contemporánea, que no me han aclarado mucho la verdadera naturaleza de la política exterior, me confirman en la absoluta necesidad de buscar un orden internacional realista a la mayor brevedad. El fin del Estado y de su política exterior, no es ya sólo el bien común interior, el «egoísmo sagrado», por la sencilla razón de que éste se ha vuelto irrealizable. No es probable que pueda surgir, por ahora, un ver-

¹⁶ F. Perroux, «Guerre, ou partage du pain?», vol. III de *La Coexistence pacifique*, París, 1958.

dadero Estado universal; pero sí es necesario restablecer la idea de un Derecho internacional¹⁷. En medio del caos presente, sólo los hombres que se adelanten a servir a su país y a sus intereses en la dirección de una comunidad universal, cumplirán con su deber. Más que nunca, la condición de toda sana diplomacia es evitar la miopía, la ruindad, la estrechez de miras, la hipocresía: «to free our minds of cant».

Sólo desde esta actitud podemos abordar en serio el sentido de la política exterior en la segunda mitad del siglo XX y la responsabilidad de la vocación diplomática en nuestro tiempo.

2.—*Las tendencias actuales de formulación de la política exterior.*

Hemos visto hasta aquí la necesidad de crear un *sistema* internacional, ordenando las fuerzas nuevas que han surgido en este campo. Ahora vamos a ver cómo pueden, entretanto, los principales actores realizar su acción internacional, en el doble fin de defender sus intereses inmediatos y en el de colaborar a esa construcción de un orden más completo y aceptable.

Tomemos, pues, la situación cual es y no como querríamos que fuese. Asomémonos a la gran palestra internacional, estos días viva y concretamente representada por las primeras figuras de la compañía. El verso de Shakespeare

*Todo el mundo es un escenario
y todos los hombres actores,*

tema recogido genialmente por nuestro Calderón en *El gran teatro del mundo*, cobra hoy un sentido nuevo. Del pequeño teatro de cámara del Congreso de Viena, hemos pasado al gran escenario mundial de la

¹⁷ Es decir, de un derecho de coordinación de Estados que coexisten, condicionándose mutuamente. «Si uno concibe la diplomacia no como la interacción de entidades que viven en una sociedad gobernada por el Derecho, sino como la interacción política de grupos que no admiten subordinación a cualquier autoridad colectiva, pero refuerzan sus pretensiones con argumentos jurídicos, se tiene la ventaja de ver surgir patrones temporales, de reconocer su alcance, de observar su fuerza y su debilidad ante la tensión y de testimoniar su final. Vistos desde este punto de vista sin perjuicios, toman la apariencia, no tanto de instituciones estabilizadas de un orden legal, como de unos modi vivendi muy ajustables» (Percy E. Corbett, *Law in Diplomacy*, Princeton, 1960, pág. 275-6).

O. N. U., que no es sino el reflejo de un gran drama representado a la escala mundial por 3.000 millones de actores. No olvidemos que siempre se trata, en definitiva, del destino humano.

Reduciéndonos a los Estados¹⁸, se acercan ya al centenar los miembros de las Naciones Unidas, muchos de ellos por lo demás en situación de enorme inestabilidad. ¿Quién es el Mali? ¿Dónde empieza y dónde termina el Congo?

Por otra parte, las relaciones entre estos actores son más amplias, frecuentes e íntimas; se viaja más, se comercia más. Radio Pekín y Radio Cairo se meten en todas partes; relaciones interiores y exteriores se entremezclan.

Finalmente, el cambio en las situaciones es rapidísimo; primero, porque hay pocas estructuras, rotas las viejas y aún no creadas las nuevas; segundo, porque hay dos motores formidables de impulsión, que son (como ahora veremos) el anhelo de mejora de los pueblos subdesarrollados y la agitación comunista.

Empecemos por esta comprobación elemental: hoy la iniciativa de los cambios la tiene una organización revolucionaria que persigue fines de expansión a la escala mundial. La doctrina de Lenin sobre el imperialismo, completada por la de Mao Tse-Tung sobre la guerra revolucionaria¹⁹, han creado un arsenal ideológico de primer orden, apoyado en una voluntad de hierro y en una organización hasta hace poco monolítica; aún es pronto para decir hasta qué punto es grave la divergencia entre Moscú y Pekín.

Esta ideología y esta organización están capitalizando a fondo la emancipación de los pueblos de color y la lucha de clases internacional. Con un realismo frío y un maquiavelismo sin escrúpulos, se juega esta carta desde el Caribe al Congo y desde Laos a Kerala. Ahora bien, ello no es necesariamente un seguro de éxito, a no ser que los países occidentales se obstinen en una posición equivocadamente conservadora, en lugar de esforzarse en presentar alternativas adecuadas al desarrollo económico, social y político de los países nuevos.

Hoy por hoy—debemos reconocerlo—el Occidente ha estado en una

¹⁸ Cfr. Ossip K. Flechtheim, *Grundlegung der Politischen Wissenschaft*; Messenheim am Glau, 1958, parte VII, *Estado contra Estado: la comunidad de los Estados en el período de transición*, por Norman D. Palmer, pág. 517 y ss.

¹⁹ Ver mi trabajo «La guerra revolucionaria», en *Guerra y Diplomacia*, cit., página 153 y ss.

posición pasiva, siempre la peor en un momento de cambios. Los viejos imperios europeos han tenido la lógica resistencia de los intereses creados. Por su parte, Estados Unidos, el gran país director del bloque y que en el problema colonial tenía una posición independiente, ha estado vacilante en un liderazgo: unas veces ha apoyado indiscriminadamente la independencia política, sin prever las implicaciones económico-sociales; otras ha jugado tarde la simple oposición al comunismo, ya en la iniciativa.

Yo creo que la crisis del Congo puede ser decisiva para un nuevo planteamiento, que exige una política a la escala mundial. Para ello, la política exterior americana tiene que abandonar cuatro mitos: el aislacionismo, el punto de vista legalista-moralista, la idea de la victoria militar total y, por último, la creencia en la validez universal del orden capitalista.

Hasta 1898 los Estados Unidos tuvieron una visión peculiar en política exterior: no se interesaron en el gran juego mundial y se limitaron a defender enérgicamente sus intereses regionales. De pronto, en un impulso extraño, surge la guerra con España, cuando quedaban múltiples procedimientos pacíficos por agotar, demostrando que Norteamérica no había tomado aún en serio la diplomacia²⁰. El resultado fué verse proyectado de pronto el país en medio de dos guerras totales, y de asumir, bien a su pesar, lo que el gran Foxá llamó «el peso de la púrpura».

Una reacción típica es el aislacionismo americano, que todavía destruyó la obra de Wilson, y que de vez en cuando resurge en la doctrina de la «fortaleza americana». Huelga decir lo que le ocurre a todo el que se encierra en una fortaleza; y es poco probable que esta doctrina prospere hoy en el plano estratégico o en el político. Desgraciadamente, conserva mucha fuerza en el económico, con un mercado americano artificial, que no se decide a convertirse en el gran motor del desarrollo económico-social del mundo.

El segundo punto es aún más delicado. George F. Kennan ha sido su crítico más sistemático, contraponiendo a «the legalistic-moralistic approach»²¹ una política basada en las realidades de la vida internacional²². «La tendencia—escribe—a realizar nuestros objetivos de política exterior

²⁰ Ver George F. Kennan, *American Diplomacy 1900-1950*, 9.ª ed., N.-Y., 1960. Tiene gran interés la biografía del que pudiera considerarse el primer diplomático profesional americano; Allan Nevins, *Henry White. Thirty years of American Diplomacy*, N.-Y., 1930.

²¹ *American Diplomacy*, cit.

²² Ver su libro *Realities of American Foreign Policy*, Princeton, 1954.

Induciendo a otros Gobiernos a firmar profesiones de alta moral y de principios jurídicos, parece tener una grande y duradera vitalidad en nuestra práctica diplomática»²³; lo que se explica por la fe en el poder de la opinión pública y un trasplante de las ideas contractuales de la esfera del constitucionalismo al Derecho internacional. Es lo cierto que esta actitud política ha servido sobre todo para oponerse a las políticas ajenas, pero con una «gran resistencia a sugerir, o hacerse responsable, de alternativas prácticas a las líneas de acción a que nos oponíamos»²⁴. Para los hombres de Estado americanos era, evidentemente, más cómodo y exento de complicaciones en un país rico y satisfecho, «en lugar de tomar los molestos conflictos de los intereses nacionales, y tratarlos en sus respectivos méritos, intentando buscar las soluciones menos incompatibles con la estabilidad de la vida internacional», el intentar el establecimiento de «ciertos criterios formales de naturaleza jurídica, por los que pudiera definirse la conducta permisible de los Estados»²⁵. Así nacieron la doctrina de la «puerta abierta», los tratados de arbitraje, el pacto de Briand-Kellogg, etcétera, en una imposible búsqueda de una solución judicial, sin previa organización política.

Detrás de todo ello estaba, como reconoce Kennan, «la convicción americana de que las cosas por las cuales otros pueblos de este mundo están dispuestos a luchar, no son en su mayoría ni serias ni importantes, y, por lo mismo, cabría esperar que pasaran a segundo término, ante lo deseable de un mundo ordenado, no turbado por la violencia internacional»²⁶. Ahora bien, ni todos los pueblos están, ni pueden estar, satisfechos con su condición y límites presentes, ni es posible un orden internacional rígido, que no reconozca un lugar y un trámite a los cambios; ni la idea de una plena y democrática igualdad de los Estados es constructiva; ni el concepto de sentencia y sanción internacionales son claros y eficaces²⁷. El resultado ha sido la desconfianza de los aliados y el desencanto ante los imprevistos derivados de estas políticas negativas. Así, cuando la guerra de Corea, los Estados Unidos se encontraron, con enorme sorpresa, que era el resultado de sus objetivos en Extremo Oriente: una China de la que se habían eliminado las influencias europeas, un

²³ *American Diplomacy*, pág. 44.

²⁴ *Ib.*

²⁵ *American Diplomacy*, pág. 83.

²⁶ *Ib.*, pág. 83.

²⁷ *Ib.*, pág. 84 y ss.

Japón expulsado de Corea y Manchuria, con la irónica consecuencia de que ahora Norteamérica había de soportar, multiplicadas, las cargas de unos y otros.

Hoy los mejores pensadores americanos han revisado a fondo este punto de vista y reconocen, con Hans Morgenthau, que la técnica jurídica no puede sustituir a la diplomática, porque en política internacional no se trata de casos o pleitos que pueda resolver una sentencia, sino de procesos continuos de ajuste político²⁸.

Pero aquí surge la tercera tentación americana: la del uso de la fuerza militar, no como última *ratio*, sino como único instrumento. Puesto que el enemigo no tiene razón y viola la ley, debe ser castigado; como los indios en la frontera, debe ser objeto de una expedición punitiva. De esta idea viene la «rendición incondicional», el juicio de los «criminales de guerra», la doctrina inútil de la «represalia en masa», etc. Este arsenal está en proceso de arrumbamiento, después de múltiples fracasos; hoy se sabe que no hay relación precisa entre el poder militar y la capacidad de negociación, que conserva todo su valor al lado de aquél²⁹; hoy no se puede olvidar que la victoria es un concepto que guarda relación con el de batalla, pero que en política exterior lo que importa es la realización de objetivos políticos; que hoy la guerra puede comprometer de modo irreparable, por su misma ilimitación³⁰. Y el mayor poder militar de la historia ha sido incapaz de lograr objetivos políticos, en esta postguerra «des dupes», por falta de tales objetivos y de la idea de cómo realizarlos.

Finalmente, es necesario comprender que no hay fórmulas únicas de desarrollo económico y social, ni un tipo standard de instituciones políticas y administrativas para todos los pueblos. Y si, por una parte, «la ayuda al extranjero es un instrumento de la política exterior»³¹, por otra, esa ayuda ha de darse pensando en los problemas y en la mentalidad de quienes la reciben.

Tal es la situación. A una política activa y decidida, hay que enfrentar no una simple oposición, no un simple contenimiento, no una mera contrapresión, sino una política más activa, más imaginativa, más crea-

²⁸ Ver el artículo de Morgenthau, *Diplomacy*, en «Yale Law Journal», 1946.

²⁹ Cfr. Bernard Brodie, *Strategy in the missile age*, Princeton, 1954.

³⁰ Cfr. Henry A. Kissinger, *Nuclear weapons and Foreign policy*, N.Y., 1957.

³¹ George Lirka, *The new Statecraft. Foreign aid in American Foreign Policy*, Chicago, 1960.

dora. Si precisamente la vinculación de los soviéticos al dogma marxista, y la rigidez monolítica del aparato, vinculado de arriba abajo a la infalibilidad del Kremlin y a sus disputas bizantinas con Pekín, haría relativamente fácil la partida. Pero con planes bien pensados a largo plazo y a la vez tan flexibles como los del enemigo.

Una política exterior no puede basarse sólo en los principios morales o jurídicos (que son su límite, no su directriz), ni tampoco simplemente (como ya vimos) en el interés nacional, entendido de modo egoísta y maquiavélico. La ética ha de darnos el fin último; el interés inmediato debe ser mota, piedra de contraste, estímulo de perfección artesana, control de acción realista. Pero siempre, y hoy más, en un período de transición, necesitamos en primer lugar arquitectos de un orden, es decir, personas capaces de construir para todos y con todos.

Esto nos trae al problema de las dos operaciones básicas en una política exterior, que son su formulación y su ejecución. Ambas son responsabilidad máxima del diplomático, que contribuye a preparar la primera en el ministerio de Asuntos Exteriores, y asume casi exclusivamente la segunda en las Embajadas y Consulados.

Ambas operaciones son de una tremenda complejidad y dificultad. A las dificultades tradicionales, a las que alude Martens en un texto clásico sobre el ministro de Asuntos Exteriores, cauce normal de las relaciones exteriores³², se suman las que derivan de la mayor rapidez de los cambios en el actual proceso de «aceleración de la Historia», pues la política exterior «debe ocuparse de condiciones externas que se darán en un futuro incierto, y sobre el cual, en el mejor de los casos, cada nación sólo tiene una influencia o control limitados»³³.

³² «En las relaciones exteriores... hay que pedir, solicitar, negociar; la menor palabra desconsiderada puede herir a toda una nación; un paso en falso, un cálculo equivocado, una combinación errónea o atrevida, una simple indiscreción, pueden comprometer la dignidad del Gobierno y el interés nacional. La política exterior de un Estado presenta relaciones tan variadas, tan complicadas, tan susceptibles de cambio y a la vez rodeadas de tantos escollos y dificultades, que se concebirá fácilmente lo difíciles y delicadas que han de ser las funciones del llamado a dirigir semejante administración. Se está tan habituado a juzgar, de acuerdo con el carácter, los principios y las cualidades personales del ministro de Relaciones Exteriores el sistema de su política, que su nombramiento o cese son siempre considerados como acontecimientos políticos.»

³³ Robert R. Bowie, *Formulation of American Foreign Policy*, en «The Annals of

En todo caso, en la formulación de la política exterior hay tres problemas básicos: la *apreciación* de la *situación*, la *definición* de los *objetivos* y, finalmente, la *elección de los medios*, en un orden de *prioridades*.

Todo ello son funciones, y fundamentales, de gobierno; es decir, de los órganos básicos, ejecutivos y deliberantes del Estado. Pero, como en pocas ocasiones, recae sobre un cuerpo especializado de profesionales la misión de prepararlas, sobre todo la primera fase, a base de una correcta información y enjuiciamiento de los hechos.

Sobre esta apreciación, el Gobierno podrá fijar los objetivos de su política exterior, que siempre arrancan de uno general, que crear las condiciones exteriores, y mantenerlas «acordes con nuestro modo de vida y valores»; lo que ha de reflejarle luego en líneas específicas de acción, en materia de seguridad militar, de estabilidad económica, etcétera³⁴. Y deberá, finalmente, adjudicar a la consecución de estos fines los medios pertinentes, siempre en opción de otras necesidades.

Debe quedar claro que sin una política exterior *formulada*, no es posible su *ejecución*. Y que no puede considerarse como formulación de una política exterior una simple vaga expresión de buenos deseos, como aquélla de las Bases que el Gobierno presentó al regente (Espartero) el 9 de mayo de 1843, donde, después de una larga retahíla de posiciones interiores, se despachaba así la política internacional: «En cuanto a lo exterior..., consolidar y aumentar las relaciones amistosas con otras naciones, consultando siempre el interés y la dignidad que a la nuestra corresponde». En política exterior, como en la interior, hay que prever y elegir.

Y no se crea que la gran desigualdad de fuerzas, típica entre los Estados de hoy, reduce a la mayoría a un papel puramente pasivo. Si a los grandes líderes corresponde la orientación y a los más pequeños la adap-

the American Academy of Political and Social Science», vol. 330 (julio de 1910), página 1 y ss.

La mayor influencia de la *opinión* aumenta el grado de incertidumbre. Lord Salisbury advirtió, al final de su carrera, la dificultad de comprometerse con otra potencia, «cuando no tenemos el medio de saber cuál podrá ser el humor de nuestro pueblo en circunstancias que no podemos prever». El profesor Knapplund, en su introducción a los *Speechs on Foreign Affairs, 1904-1919*, de sir Edward Grey (Londres, 1931), señala el drama de este viejo liberal, discípulo de Gladstone, que hubiera deseado la paz y que la veía escaparse porque no estaba solo: estaban las otras potencias, el Parlamento y, sobre todo, la opinión pública, «una fuerza de gran potencia y sobre todo de gran incertidumbre» (pág. 14).

³⁴ Cfr. Bowie, artículo cit., pág. 2.

tación, debe destacarse la gran responsabilidad de las potencias medias. Ni les toca un primer papel, no pueden ser meros espectadores. Pueden y deben ser campo de experimentación de fórmulas económicas, sociales, técnicas y de *savoir vivre*, y análogamente mediadores y consejeros en lo internacional.

Nuestro ministro de Asuntos Exteriores hablaba no hace mucho de «una idea nueva de la vecindad, basada en la amistad leal»³⁵. Pero sólo es verdadero amigo el que, además de ayudar y acompañar, aconseja e influye sobre el amigo, lo mismo si es menos que más poderoso. Y aquí nos cabe un gran poder creador, pues al fin hoy lo que hace más falta son ideas y maneras.

3.—*La profesión diplomática en la ejecución de la política exterior.*

Napoleón dijo del arte de la guerra que era «muy sencillo y todo de ejecución». De la diplomacia debemos decir que no tiene nada de sencilla y que en ella la ejecución es siempre creadora.

Esta es la función tradicional de una élite profesional que, después de haber tenido su monopolio, se vió negada y criticada por los partidarios de nuevos modos de gestión de la política exterior³⁶. Creo yo que hoy estamos en medio de ambos extremos y próximos a una visión realista de lo que puede ser el papel de la diplomacia en el sistema actual de las relaciones internacionales.

Empecemos por el inevitable recuerdo de las críticas fáciles a los diplomáticos. Un buen libro, como *The ugly American*, es siempre fácil de escribir; y más aún una caricatura como la feroz y recién aparecida de Peter Ustinov³⁷, donde se habla de los jóvenes «demasiado ambiciosos,

³⁵ Fernando María Castiella, *Política Exterior de España (1898-1960)*, Madrid, 1960, página 26.

³⁶ Ver P. R. Rohden, *Esplendor y ocaso de la diplomacia clásica*, Madrid, 1942; R. Genet, *Traité de Diplomatie*, 3 vols., París, 1941-1932; Harold Nicholson, *Diplomatie* (trad. de la 5.ª ed. inglesa), Lausanne, 1943; Santi Nava, *Sistema della Diplomazia*, Padua, 1950; A. Outrey, *Histoire et principes de l'Administration française des Affaires étrangères*, en «Revue Française de Science Politique», vol. III (1953), núm. 2., página 298 y ss.; Henry N. Wriston, *Diplomacy in a Democracy*, N.-Y., 1956; T. Cleveland y G. J. Mangone, *The art of overseasmanship: Americans at work abroad*, N.-Y., 1955; Gordon A. Craig y Félix Gilbert, *The Diplomats 1919-1939*, Princeton, 1953; Emilio Beladiez, *Diplomacia y diplomáticos*, Madrid, 1960.

³⁷ *Ustinov's Diplomats*, N.-Y., 1960.

y a la vez demasiado perezosos para concebir otra carrera que no sea la diplomática; los que no tienen bastante memoria para dedicarse al teatro, ni bastante imaginación para la literatura, ni bastante ingenio para las leyes, ni el sentido visual que requiere la publicidad; los que carecen de fuerza para la lucha, y, en definitiva, los que tienen dotes para el *bluff* y para muy poco más». Con frase sofisticada, habla otro crítico de nuestro S. I. G. G., es decir *Social Incest in the Golden Ghetto*.

Estas actitudes son típicas de las épocas de revolución, en las que (vuelvo a citar a Ustinov) el servicio exterior suele aparecer como «el último bastión del prejuicio». Así, en las Cortes de 1820, Vargas Ponce pronunció un discurso el 26 de septiembre, pidiendo la supresión de la carrera diplomática³⁸. La revolución rusa ha instaurado la nueva diplomacia del vodka, que lejos de reclutarse en una tradición aristocrática y, en definitiva, caballeresca, procede del revolucionario y conspirador profesional, con la natural tendencia a aplicar a la política exterior métodos semejantes³⁹. Y lo peor es que, por una típica aplicación de la ley de Gresham, también aquí la mala moneda desplaza a la buena, y los rusos están imponiendo al mundo su modo de negociar⁴⁰.

Debemos ir derechamente a una apreciación realista de la situación. A mi juicio los puntos a tener en cuenta, son los siguientes:

- 1) La ejecución de la política internacional, con su instrumento típico, que es la negociación, ha de seguir probablemente confiada de modo principal a un Cuerpo profesional.
- 2) Por otra parte, es indudable que no sólo los modos y maneras, sino también la sustancia de la función diplomática, ha de adaptarse a las nuevas realidades de las relaciones internacionales.
- 3) La actual complejidad de estas relaciones exige que el Estado prepare otros instrumentos y el modo coordinado de su empleo.

En cuanto al primer punto, es fácil la comprobación histórica de que las relaciones internacionales estaban, en conjunto, mejor conducidas cuando las llevaban en secreto unos grupos selectos de diplomáticos profesio-

³⁸ Otros ataques parecidos, por aquellos días, pueden verse en el *Manifiesto* de Moreno Guerra, y en la *Arlequinada diplomática*, publicada con el seudónimo «El sacudidor de tundas» (probablemente, José Joaquín de Mora).

³⁹ V. Harold Nicholson, *The evolution of Diplomatic method*, N.Y., 1954; lord Vansittart, *The decline of Diplomacy*, en «Foreign Affairs», XXVIII (1950), pág. 177 y ss.

⁴⁰ V. R. Dennet y J. E. Johnson, *Negotiating with the Russians*, Boston, 1951.

nales. Ahora bien; esto no obsta para que las fuerzas que rompieron este monopolio sigan ahí; pero indiscutiblemente todo hace que en las relaciones internacionales sea imposible eliminar, a largo plazo, la aplicación sistemática de la especialización, y en definitiva de la existencia de una élite reducida, bien seleccionada y entrenada⁴¹. Frente a lo que llama «diplomacia por dilettantismo», Kennan afirma que es necesario un «uso más efectivo del principio profesional en la conducción de la política exterior»⁴².

Es claro que el diplomático perfecto no existe, pero que tradicionalmente se ha estimado que sólo una selección cuidadosísima y una preparación esmerada podían producir algo a la altura de la dificultad de la misión. No olvidemos que «hay un extraño elemento de lo azaroso, lo irracional y lo imprevisto en toda la historia diplomática, por la sencilla razón de que las naciones han confiado sus relaciones recíprocas sobre todo a la suerte»⁴³. El diplomático actúa en este «mundo incierto y semi-racional» que definen los prejuicios nacionales, los egoísmos económicos, los caprichos de la prensa sensacionalista, etc. El tiro de un perturbado o la indiscreción de un redactor, pueden echar abajo su labor de años. De aquí que todas las cualidades que se le exijan sean pocas.

El clásico Callières⁴⁴ pedía al negociador «un espíritu atento y aplicado, que no se deje distraer por los placeres y distracciones frívolas», «un sentido recto, que concibe claramente las cosas como son», «penetración», «un espíritu fecundo en recursos», «presencia de espíritu», un «humor igual y un natural tranquilo», una «entrada siempre abierta, suave, amable, agradable». Sarraz du Franquesnay⁴⁵, requiere, ante todo, el sentido común, el *bon sens*, importantísimo en el diplomático, y que es un error dar por supuesto⁴⁶, el cual «no es sino la razón cultivada, el juicio conducido por la reflexión y fortalecido por la experiencia»⁴⁷. Hace falta, además, la *penetración*, que «perfora el cerebro de los otros para descubrir los designios que nos ocultan con tanto arte»⁴⁸. Se necesita la

⁴¹ Cfr. Charles Thayer, *Diplomat*, 1960.

⁴² *American Diplomacy*, cit., pág. 81.

⁴³ Allan Nevins, *Henry White. Thirty years of American Diplomacy*, N.-Y., 1930.

⁴⁴ *De la manière de négocier avec les souverains*, París, 1716.

⁴⁵ *Le Ministre public dans les Cours étrangères*, París, 1731.

⁴⁶ Pág. 173 y ss.

⁴⁷ Pág. 175.

⁴⁸ Pág. 186 y ss.

atención, clave de una constante *vigilancia*⁴⁹, el *secreto*, mas «sin que por ello parezcan misteriosos»⁵⁰. Hay que saber montar «las *intrigas* necesarias»⁵¹; por supuesto, se excluyen «los sentidos malos de la palabra», toda vez que «un ministro no debe nunca intentar ni hacer nada que pueda echar cualquier mancha sobre el carácter que tiene el honor de ostentar»⁵², de modo que las intrigas deben ser *honestas* y, por si acaso, *secretas*⁵³. Ensalza este autor la *liberalidad*, necesaria para honrar al que nos envía, para adornar el propio empleo, y para tener éxito más fácil en las negociaciones⁵⁴. La *probidad*, en fin, que sirve a sus intereses mejor que la mala fe⁵⁵.

Viniendo a juicios más recientes, Satow, en la edición de su *Diplomatic practice*, de 1932, decía que el diplomático debe tener «buen temperamento, buena salud y buen aspecto», o sea, ser *an educated gentleman*. Bland, en la edición de 1957, pone así las cosas: «integridad, sentido común, versatilidad e imaginación». John Osborne, destaca sobre todo «la facultad de comunicación»⁵⁶. Kennedy estima que el buen diplomático de hoy es conciliador y firme; procura eludir las dificultades insuperables, esperando condiciones más favorables; es cortés, no tiene prisa; detecta fácilmente la insinceridad, lo que requiere ser uno mismo sincero; está dotado de un intelecto penetrante; posee sentido del honor; es adaptable y se encuentra en su casa en cualquier sociedad, lo mismo en las Cancillerías de la vieja diplomacia, que en las plataformas de la nueva⁵⁷.

Comparando estos juicios, se puede ver que si la preparación del diplomático es cada vez más variada y compleja en las cuestiones técnicas (por ejemplo, hoy es inconcebible que no tenga una seria base económica)⁵⁸, en el fondo lo esencial no ha cambiado. Como dice Satow, si ha

⁴⁹ Pág. 193 y ss.

⁵⁰ Pág. 200 y ss. El más importante de los consejos del conde Malmesbury a mister James: «Escuchar, no hablar».

⁵¹ Pág. 208 y ss.

⁵² Pág. 208-209.

⁵³ Pág. 213.

⁵⁴ Pág. 215 y ss.

⁵⁵ Pág. 222 y ss.

⁵⁶ Obsérvese que, por ejemplo, no se menciona la perfección en idiomas. Recuérdese el consejo de Meyendorff a Bismarck: «No se fie usted nunca de un inglés que hable el francés con el acento exacto.»

⁵⁷ *Old Diplomacy and New*, pág. 366.

⁵⁸ Lansing, siendo Secretario de Estado norteamericano, dijo: «Antiguamente, la

habido grandes cambios en el modo de operar, «el carácter nacional y la naturaleza humana no han cambiado de modo apreciable»⁵⁹.

Esto es lo que constituye la base de un sector profesional. Ni los «enviados especiales», como el coronel House o Harry Hopkins, ni los propagandistas ideológicos⁶⁰, han demostrado ser buenos sustitutos. Por otra parte, sólo un Cuerpo de personas vocacionalmente consagradas de por vida a la política exterior, puede llegar a desarrollar ese doble carácter de la auténtica diplomacia, que es a la vez un órgano del Estado y de la comunidad internacional. Este carácter dual de los Cuerpos de la comunidad diplomática mundial, es un barómetro muy sensible de las crisis, ya que se desequilibra en seguida con ellas⁶¹.

Ahora bien, dicho esto, hemos de reconocer a continuación que muchas cosas han cambiado de tal modo en la sociedad actual, que la diplomacia ha de readaptarse a fondo para estar en el juego de las realidades. No olvidemos que «la diplomacia no es un ejercicio académico»; es una parte de la política; «cada cuestión, en diplomacia, oculta en algún lugar elemento de poder»⁶². Ahora bien, el poder hay que buscarlo donde está; si en otros tiempo lo tenían los reyes, los nobles y las corporaciones, hoy es de las grandes organizaciones de los partidos, de los sindicatos, de los Bancos, de las masas urbanas. La importancia de los salones ha disminuído, y, en general, las relaciones personales son menos importantes, en un mundo de grandes sistemas secundarios, es decir, de organizaciones más que de personas. Los factores impersonales, estructurales son hoy más importantes que los puntos de vista de tal o cual persona por im-

diplomacia se reducía casi exclusivamente a las cuestiones políticas y jurídicas, y la preparación de los miembros del Servicio diplomático se dedicaba a este aspecto del intercambio internacional. Hoy nuestras Embajadas y Legaciones se ocupan cada vez más de cuestiones comerciales, financieras e industriales.

V. Harold B. Hoskins (director del Foreign Service Institute, del Departamento de Estado), *Are American Foreign Service officers adequate?*, en «The Annals of the American Academy of Political and Social Science», vol. 330 (julio de 1960), pág. 22 y ss.

⁵⁹ Ernest Satow y Neville Bland, *A guide to Diplomatic practice*, 4.^a ed., Londres, 1957, pág. 91.

⁶⁰ «Indudablemente, ha habido, desde 1933, una tendencia creciente a sustituir al diplomático profesional por la criatura de la ideología local, y a reemplazar el discreto intercambio de notas por las tendenciosas conferencias de Prensa y la vociferación radiofónica» (Satow-Bland, cit., Prefacio).

⁶¹ Cfr. De Witt C. Poole, «Diplomacy»; cap. XIX de *Contemporary World Politics*, de Brown, Hodges, Roucek y otros, N.-Y., 1939.

⁶² K. M. Panikkar, *The principles and practice of Diplomacy*, Bombay, 1957, pág. 53.

portante o simpática que sea. Emilio Beladíez acaba de escribir esto: «No es tarea de la diplomacia llegar a las masas. Esta tarea corresponde al político, al periodista, al actor de cine. La función diplomática sólo debe llegar a círculos elegidos y órganos vitales. A núcleos rectores»⁶³. No estoy seguro de que se pueda hoy afirmar esto con toda certeza, porque los núcleos rectores son hoy más complejos y difusos, y hay que llegar también a la masa, que hoy es poder.

Si no, reconozcamos que hoy es poco lo que nos queda por hacer. Mrs. Luce, embajadora en Roma, según ella misma «extraordinaria, sí; plenipotenciaria, no», era, a la vez, político, periodista y actriz y, por otra parte, nos dice su biógrafo oficial que «no tenía ilusiones sobre lo que cualquier diplomático puede hacer»⁶⁴. Su nombramiento fué mal recibido en Roma, pero De Gasperi comentó inteligentemente: «Entiendo que la circulación de *Life*, *Time* y *Fortune*, totaliza diez millones». De Gasperi sabía lo que es el poder en el mundo de hoy, y no se equivocó.

De todos modos, reconocemos francamente (y este es el tercer punto) que la diplomacia no puede cubrir hoy la totalidad de las relaciones internacionales. Hay toda la Administración del Estado que tiene que ver con ellas: el funcionario de turismo, el policía y hasta el peón caminero. Los funcionarios de Hacienda se relacionan con el Banco Mundial; los de Sanidad, con la O. M. S. y la F. A. O., y así sucesivamente. Las administraciones nacionales cooperan unas con otras y con los programas de las Administraciones internacionales. Y en todos los Departamentos debe haber gentes preparadas para esta función y para ser ofrecidas a las burocracias internacionales, tema al que me he referido en otro lugar⁶⁵. Es necesario buscar sistemas adecuados y realistas de coordinación, en los que nadie nos ha de negar el papel de coordinadores, si de verdad lo sabemos desempeñar.

Hoy más que nunca es necesaria esta coordinación en todos los niveles y la reconstrucción de la unidad de propósito y de acción en la político. En ello el buen diplomático, como el buen militar, tiene un función clave, que hemos de reivindicar como los primeros y más antiguos servidores del Estado como tal.

⁶³ *Diplomacia y diplomáticos*, Madrid, 1960, pág. 39.

⁶⁴ Alden Hacht, *Ambassador Extraordinary. Clare Booth Luce*, N.-Y., 1956.

⁶⁵ V. mi artículo *Sistemas posibles para mejorar el conocimiento de las organizaciones internacionales*, en «Revista de Administración Pública», núm. 27, septiembre-diciembre 1958.

4. *La responsabilidad del diplomático.*

Mas llega el momento de terminar esta primera lección de curso académico. No hace tanto tiempo que estuve en esos bancos, y me doy cuenta de que hablo a hombres jóvenes, que, naturalmente, piensan también en automóviles, en deportes, en fiestas y en amor. No dirijo unos ejercicios espirituales, y supongo que quienes tienen tan alto ministerio cuentan prudentemente con un margen razonable de fallo y desviación. Con todo, creo que lo dicho concluye de modo natural en la clásica llamada de comienzos de curso a una responsabilidad, cuna del esfuerzo. Ahí está el doble lema de la Escuela: *Un día seréis embajadores de España en tal o cual ciudad*⁶⁶, y la Patria hablará por vuestra boca. La Patria espera que hablemos por ella, incluso cuando sea difícil, al pobre emigrante que sale a probar fortuna, al traidor que se desnatura, al amigo fiel y al enemigo irreconciliable.

Para ser dignos y capaces de ello, hemos de trabajar seriamente y templar nuestro corazón. Negociar, observar, proteger, representar; servir los intereses del país, haciéndolos inteligibles y aceptables a los demás; actuar sin descanso, como decía Marleus: «*Fortiter in re, suaviter in modo*». Expresar, como dice Andrés Maurois en su admirable *Eloge du diplomate*, «la hostilidad con cortesía, la indiferencia con interés y la amistad con prudencia»; calmar las pasiones y contribuir a unas mejores relaciones internacionales. Son tareas difíciles e importantes.

Ello no debe producirnos orgullo, como a aquellos diplomáticos de antaño que conoció Pío Cid⁶⁷, sino estímulo y sentido del deber.

Su Santidad Juan XXIII, en el discurso que pronunció ante el Presidente de la República Francesa el 30 de diciembre de 1950, presentándole la felicitación del Cuerpo Diplomático, dijo:

⁶⁶ Hago mía la crítica de Larra a la expresión «el embajador o ministro tal cerca de la corte de cual», que él bromeaba así: «Cierta que nos da verdadera lástima y dolor que unos señores de tal categoría se hallen en tan dificultosa posición..., lleguen ya por fin a sus cortes respectivas y vivan en ellas como en tiempo de nuestros antepasados, que decían: *El embajador de Francia en la corte de España.*»

⁶⁷ «Yo he conocido a muy pocos diplomáticos españoles, y alguno de ellos ni siquiera conocía los límites geográficos del país en que representaba a España; pero éste, más que los otros, tenía un orgullo a prueba de bombas, y como quiera que hoy lo único que tenemos en España es ignorancia y orgullo, no se puede pedir más perfecta representación de lo que somos» (Ganivet).

«El buen trabajo diplomático es uno de los servicios más nobles y más preciosos que un ciudadano puede ser llamado a realizar para el interés común de su Patria y de todas las Naciones; servicio de todos los días, inspirado por el temor de Dios y el amor de los hombres, y empresa de prudencia, de calma, de perseverancia»⁶⁸.

Creo que nada debe ser añadido a estas nobles y autorizadas palabras.

MANUEL FRAGA IRIBARNE.

⁶⁸ *La Documentation Catholique*, 1951.

