

RELACIONES INTERNACIONALES Y FUNCION DIPLOMATICA EN LA HISTORIA CONTEMPORANEA

Por ANTONIO MORALES MOYA

Profesor titular de Historia Contemporánea.
Universidad Complutense

I

No sería difícil reunir una antología de textos críticos acerca de una de las más antiguas profesiones, la diplomacia, y de ese peculiar tipo social que fue el diplomático. La hostilidad viene de antiguo y se endurece con la Ilustración: para Rousseau nada tiene que ver el bienestar del pueblo con los tratados de alianza, por lo que gastar dinero en embajadores y enviados es ni más ni menos que tirarlo por la ventana, y Mably resume su aversión a toda forma de diplomacia en frase lapidaria: «L'art de negocier n'est que l'art d'intriguer». La diplomacia viene a ser así el reino del amoralismo, en el que triunfa una razón de Estado incompatible con las exigencias de la ética burguesa. Mas, sin duda, está también en las raíces de este encono el resentimiento del tercer estado frente a una profesión que durante mucho tiempo tuvo un decisivo componente nobiliario (1). No hay que olvidar, por último, el fácil blanco que para la caricatura ofreció la carrera, tan vinculada a la tradición, incluso a un conservadurismo

(1) Cfr. P. R. RHODEN: *Esplendor y ocaso de la diplomacia clásica*, Madrid, 1942, pp: 56 a 58.

propicio a la deformación profesional (2), cuyo representante arquetípico podría bien ser el Mr. de Norpois satirizado por Proust. Las citas se acumulan: desde Federico el Grande, para quien los embajadores eran «desde un punto de vista honorable (...) lo que los espías ordinarios», y La Bruyère, que considera la mentira y el disimulo como esencia de la diplomacia, hasta Georges Sand: «(los diplomáticos) éstos son los que nos dirigen, los seres a quienes se ha confiado, sin consultarnos, nuestras fortunas y nuestras vidas, profundos misterios penden sobre nuestras cabezas, pero tan altos, tan remotos que nuestros ojos no los ven, en pujas de las que no sabemos nada y de las que somos los envites lanzados por invisibles jugadores, espectros silenciosos que sonrien mayestáticamente, mientras anotan nuestros destinos en sus agendas de bolsillo». «Quelles turpitudes honteuses couvre donc le manteau pompeux de la diplomatie!», llegará a exclamar. O Stefan Zweig: «(...) El diplomático, la más peligrosa casta espiritual de nuestro contorno vital (...), esos jugadores profesionales que llamamos diplomáticos, esos artistas de manos ligeras, de palabras vanas y nervios fríos». O don Juan Valera, para el que los diplomáticos «(...) con bailar bien la polca y comer pastel de foie-gras, está todo hecho». Ortega, en fin: «Estos hombres de la Carrière son el universal casi. Son casi elegantes, casi aristócratas, casi funcionarios, casi inteligentes y casi donjuanes. Pero el casi es el vocablo de la ausencia» y cuyas narraciones no tienen «nada que ver entre sí con la realidad de cosa alguna, noticias vagas sobre países que no parecen estar en el mapa, e ideas equivocadas sobre todo...» (3).

Ahora bien, ¿cómo era realmente o, por mejor decir, cómo se concebía al diplomático en los libros que se ocupaban de la diplomacia y de sus agentes? Si nos asomamos a cualquier texto clásico, incluso a obras de un pasado todavía no lejano, que versen sobre tales temas, encontramos abundantes páginas dedicadas a enumerar prolijamente los caracteres de la función diplomática y las condiciones personales,

(2) «La diplomatie est, avec l'Eglise, une des rares institutions qui échappent aux lois de l'évolution. Elle applique les disciplines immuables de l'esprit à l'observation d'un monde qui se transforme (...) De là vient que la diplomatie à toujours en, aux yeux du public, un faux semblant d'archaïsme es que celui-ci se demande encore si elle n'est pas par ses habitudes circonspectes et son attachement superstitieux aux données de l'expérience, une forme professionnelle, anticipée et convenue, de la vieillesse. De là encore qu'il y a des hommes nouveaux en politique, mais non en diplomatie; qu'il y a des hommes nouveaux en politique, mais non en diplomatie; qu'il y a de "jeunes et brillants députés", mais peu o point de "jeunes et brillants diplomates"». A. MOUSSÉT: *La France vue de l'étranger ou le déclin de la diplomatie et le mythe de la Propagande*, Paris, 1926, pp. 25-26.

(3) Cit. por E. BELADIER: *Diplomacia y diplomáticos*, prólogo del Marqués de Desio, Madrid, 1960, pp. 33, 55-56, 66...

intelectuales y morales que debían reunir quienes consagraban su vida a lo que, por antonomasia, se ha denominado «la Carrera». El diseño del «diplomático ideal» se convierte así en uno de los puntos relevantes, el más relevante a veces, de aquellos textos.

Veamos algunos ejemplos. Ottaviano Maggi, en su obra *De Legato* (1596), entendía que un embajador debía dominar la teología (4) y el arte de la dialéctica, conocer bien a Aristóteles y Platón y ser experto en las más variadas disciplinas: matemáticas, arquitectura, música, física, derecho civil y canónico, historia, geografía, ciencia militar y poesía, así como en lenguas clásicas y modernas. Nicolson, citando a Alison Phillips, señala que en ocasiones se pedían cualidades más específicas: «Así nos encontramos con que la princesa de Zerbst, madre de la emperatriz Catalina de Rusia, al escribir a Federico el Grande le aconsejaba que eligiese como embajador en San Petersburgo a un joven guapo y de buen cutis, en tanto que consideraba esencial para todo enviado cerca de las cortes de Holanda o Alemania una gran capacidad para ingerir sin peligro ni trastorno vastas cantidades de licores embriagantes» (5). Federico el Grande dirá en su testamento político de 1752: «Hay un género de hombres (...) cuyo oficio en la Tierra es tradicional y reconocido por los monarcas. Los soberanos se envían recíprocamente estas gentes como embajadores plenipotenciarios, ministros o también con títulos honoríficos menos vistosos. Se les utiliza para adormecer envidias, hostigar al enemigo, sondear las intenciones del vecino, conducir negociaciones, concluir tratados y alianzas. Para este cargo eligense hombres con espíritu dúctil y mesurado, discretos, incorruptibles y que sean capaces de las más amplias concepciones. Deben poseer conocimiento de los hombres, calar con la mirada tras de los continentes y simulaciones de los distintos estados de ánimo y leer así los pensamientos secretos de aquellos con quienes estén tratando. Un largo hábito ha de enseñarles el arte de adivinar los secretos que cuidadosamente les traten de ocultar.»

El conde de Rebolledo detallará en 353 versos las gracias que deben adornar al diplomático, quien deberá asemejarse, dice, a Hércules, a Alcibíades, a Agesilao... (6). Otro clásico, De Callières, exige al diplo-

(4) No pocos diplomáticos del Antiguo Régimen fueron teólogos. El estudio de esta disciplina proporcionaba, según puso de relieve Talleyrand en su discurso de la Academia Francesa de Ciencias Morales y Políticas al hacer el elogio de Mr. de Reinhardt, fuerza y flexibilidad para el razonamiento.

(5) H. NICOLSON: *La diplomacia*, México, 1950, p. 84.

(6) CONDE DE REBOLLEDO: *Silva Militar y Política*, Madrid, 1778.

mático capacidad para penetrar en el corazón humano a partir de los más pequeños movimientos y expresiones del rostro, espíritu aplicado y atento, impasible ante los placeres y las frívolas diversiones, así como fecundo en expedientes para allanar dificultades; presencia de espíritu para contestar adecuadamente preguntas imprevistas, igualdad en el humor y bondad de carácter, siempre dispuesto a escuchar paciente-mente a aquellos con los que trata; soltura de modales y maneras insinuantes que inspiren simpatía y confianza (7).

En libros más recientes, ciertamente con menos retórica, el tema se mantiene todavía con destacado relieve. Nicolson recoge como cualidades esenciales del diplomático, ante todo, la moral, la veracidad, el más estricto sentido del honor, y, después, la precisión, la calma, la paciencia, la modestia, el buen carácter, la lealtad y, por descontado, el discernimiento, la prudencia, la hospitalidad (8) y hasta el tacto, que han de darse por supuestos. Por su parte, Jules Cambon, insiste en la autoridad moral, en la sagacidad que implica una capacidad, una aptitud para la vida social, que permitirá al diplomático hacerse grato, creándose un ambiente favorable en los centros intelectuales, políticos y, desde luego, mundanos: «Frecuentar conversaciones en apariencia frívolas le enseñarán más que las discusiones oficiales de los negocios; hasta la simpatía de las mujeres distinguidas que encontrará en sociedad le será sumamente útil. Frecuentar, en tiempos del Directorio, la casa de Mme. de Staël y bajo la Restauración las de la princesa de Poix o de Mme. de Montcalm significaba estar en condiciones de penetrar las tendencias y el juego de los partidos; y más tarde, ¿cómo juzgar los resortes secretos de la política europea no siendo de los asiduos del salón de la duquesa de Dino o de la princesa de Lieven? Es cierto —concluye el diplomático francés— que la importancia de los salones está muy lejos hoy día de ser tan grande como antes. Y hasta temo que las personas de sociedad no se hagan muchas ilusiones al respecto. No es menos cierto, sin embargo —Cambon escribe en 1928 y es un dato que debemos retener— que aún existe una sociedad europea» (9). Y aún no

(7) *De la manière de négocier avec les souverains...*, París, 1716.

(8) «Un embajador de España cuenta —nos dice Beladier— que en su primer año en París dio de comer a tres mil personalidades. Las buenas comidas y bebidas —concluye— ayudan al diplomático a lograr sus fines, a juzgar por la frase de Lord PALMERSTON de que "dining is the soul of diplomacy", *Op. cit.*, p. 177. Y para CALLIÈRES: «Une bonne table facilite les moyens de savoir ce qui passe lorsque les gens du pays ont la liberté d'aller manger chez l'Ambassadeur, et la dépense qu'il y fait est non seulement honorable, mais encore très utile à son maître lorsque le négociateur la sait bien mettre en oeuvre», *Op. cit.*

(9) P. CAMBON: *El diplomático*, Madrid, 1928, pp. 14-15. Cfr. también, *Souvenirs de la Duchesse de Dino*, publiés par la comtesse Jean de Castellane, París, 1908, y *Chronique de 1831 à 1862, par madame la Duchesse de Dino*, París, 1909-1910.

hace mucho, Erice y O'Shea enumeraba ampliamente las cualidades que debía reunir el diplomático: en primer lugar, «admitido para los españoles –subraya– su catolicismo congénito» (10), el ardor patriótico a toda prueba, la educación, la afabilidad, la prudencia y cautela, la sinceridad, la fidelidad, la disciplina, la honradez, la franqueza y la veracidad, la serenidad y la experiencia, la inteligencia clara, el juicio rápido y la decisión lenta, la caballerosidad –el *educated gentleman* de Satow será el modelo–, la profesionalidad identificada con la propia vida –«Escuchamos allá por los años mozos que “desde el desayuno hasta embutirse en la cama no cabía que el diplomático fuese más que diplomático” y quizás se eliminaba el período del sueño porque recordamos haber oído comentar irónicamente que “el subconsciente lo habían inventado los irreflexivos”»– la impasibilidad y la entereza, la sociabilidad, la largueza, la mesura y el comedimiento, la morigeración, la capacidad de observación y el estudio, la laboriosidad, la capacidad oratoria, la adecuada presentación externa... (11).

Se insiste frecuentemente en estas obras en cuestiones como las relativas a la familia del diplomático: «Le corps diplomatique –nos dice Mousset– ne comprend pas seulement les diplomates, mais aussi leur femme et leurs filles (pas leur fils). Les femmes de diplomates sont souvent des collaboratrices discrètes et clairvoyantes. Leur action, pour n'être pas officielle, passe en tout cas rarement inaperçue: elle entre pour beaucoup dans la formation de l'esprit qui règne dans le corps diplomatique d'une mèmicapital» (12). O a la capacidad de la mujer para el desempeño de la diplomacia, por cuánto, se plantea Mousset, «n'y a t-il pas imprudence à laisser une femme en tête-à-tête avec les idées générales? Nous n'avons pas de femmes philosophes. Mieux encore: les philosophes ont pris position contra le sexe (...). Ceci est grave si nous maintenions que la diplomatie est au premier chef une application des facultés d'abstraction...» (13), sin contar las dificultades protocolarias que supone un diplomático consorte (14). Se legitima la profesionalidad frente al intrusismo (15) y aún el «esprit de corps»

(10) Hay también, y es muy representativa de un momento histórico de nuestro país, ejemplos de literatura especialmente dedicada al diplomático hispano. Cfr., por ejemplo, EMILIO DE PALACIOS Y FAU: *Las principales cualidades que debe reunir el diplomático español*, Madrid, 1943.

(11) JOSÉ SEBASTIÁN DE ERICE Y O'SHEA: *Derecho Diplomático*, tomo I, Madrid, 1954, pp. 517 y ss.

(12) A. MOUSET, *op. cit.*, p. 44.

(13) *Ibid.*, p. 46.

(14) J. S. DE ERICE Y O'SHEA, *op. cit.*, p. 553.

(15) Problema éste de permanente actualidad, cfr. EMILIO BELADIEZ: «Conmoción en el Palacio de Santa Cruz», *ABC*? 6 de octubre de 1985.

—que no de casta—, que se extiende por encima de las fronteras, creando una cierta solidaridad y unas prácticas comunes: «El Cuerpo Diplomático en cada país —ha escrito el marqués de Desio— constituye una verdadera gran familia internacional, cuyos miembros forman un conjunto de seres numerosos que han pasado por las mismas dificultades de adaptación a la ciudad donde residen, y han sufrido en distinta escala, según los casos, los naturales fenómenos de incompreensión por parte del Gobierno propio y del Gobierno cerca del cual están acreditados. Este común denominador crea un clima de inteligencia que en su día puede servir eficazmente para desvanecer prejuicios o reducir a sus justos límites los inevitables rozamientos» (16). Se defiende, en fin, una profesión, como hemos visto de antiguo denostada, argumentándose, con el duque de Broglie, que la diplomacia ha sido lo que la civilización ha imaginado de mejor para impedir que la fuerza sola presida las relaciones internacionales y encomiándose los esfuerzos de quienes han trabajado discretamente —a veces en contra de su popularidad— por el mantenimiento de la paz entre las naciones, que nada gana por el hecho de que las relaciones internacionales sean llevadas directamente por los políticos, o, tal como ocurrió después de la primera Guerra Mundial, por pretendidos expertos. El propio protocolo es justificado: para Bridoisson, la forma representa en el fondo el respeto a la dignidad y a la independencia de las naciones débiles, no conociendo aquél «ni pueblos victoriosos ni vencidos (al imponer) a las naciones, aunque sean enemigas, atenciones recíprocas, sin tener en cuenta sus fuerzas respectivas (...) Todo el Derecho de gentes se encuentra incluido en ello» (17). Y con el protocolo —del que el español, junto con el ruso, herencia de los zares, resulta ser uno de los más rigurosos y complejos del mundo—, la tradición y el conservadurismo de la carrera —reconocidos a veces como excesivos, no faltan al respecto ironías de los propios diplomáticos: «Les diplomates sont (dijo uno de ellos) la dernière tribu nomade que la civilisation moderne

(16) Marqués DE DESIO: Prólogo a E. Beladiez, *op. cit.*, p. 18.

(17) Cit. por J. CAMBON, *op. cit.*, p. 104. Del protocolo dirá: «Así nació el Protocolo (para rodear a los representantes extranjeros de toda suerte de cortesías). Es una especie de religión; tiene sus prácticas y sus misterios; los introductores de embajadores son sus ministros; no es poco dar una apariencia de realidad a lo que no es más que vanidad, y el no herir algún amor propio. Hace falta la vocación. De todos los Introductores de Embajadores que he encontrado, no he conocido ninguno más convencido de la grandeza de su función como el Marqués de Zarco, que ocupaba este puesto en la Corte de España. Era un hombre, atento, solícito, puntual, exacto, minucioso, no olvidando nada de lo que podía facilitar su misión a los Ministros extranjeros, fecundo en buenos consejos y gran aficionado a contar anécdotas; era maravilloso y confesaba que, según decía el Rey Don Alfonso XII, la Providencia le había, desde toda la eternidad, destinado para este puesto», *op. cit.*, p. 103.

autorise á vagabonder par le monde avec des plumes sur la tête», o bien: «Les ambassadeurs sont des gens qui ne demissionnent jamais et qui meurent rarement»— se consideran como garantías de seguridad y acierto en el complejo mundo de las relaciones internacionales. J. Cambon dirá: «No conozco profesión que ofrezca más diversos aspectos que la de diplomático. No existe ninguna en la que haya menos reglas precisas y más tradiciones, ninguna en la que sea necesaria más perseverancia para alcanzar buen éxito y en la que éste dependa más del azar de las circunstancias, ninguna en la que sea tan necesaria una exacta disciplina y que exija del que la ejerce un carácter más firme y un espíritu más independiente» (18).

La diplomacia era, pues, una profesión plena de relieve, de brillo social, como ninguna otra, fuertemente singularizada, para la que se exigían talentos especiales, entre los que la mundanidad, la aptitud o capacidad para desenvolverse en lo que se llamó «la sociedad» no figuraba, ciertamente, en último lugar. Entre los diplomáticos europeos circulaba la siguiente clasificación, por supuesto extraoficial, de los puestos de representación: puestos «mundanos» (San Petersburgo, Viena, Londres, Copenhague, París), puestos de «vida agradable» (Roma, Constantinopla, Madrid, El Cairo), puestos «de trabajo» (todos los de los Balcanes), puestos «poco deseados» (Berna, La Haya, Estocolmo), finalmente, puestos «exóticos». Ciertamente, aquel período constituyó, como dice Mousset, «Le bon temps de la Carrière, avec son attachement aux rites protocolaires, son urbanité es ses loisirs» (19). Fue un universo brillante en el que se valoraba la sutileza, la discrección: «des gens de la Carrière ne sont pas mondaines seulement par leur rang et leur relations. Ils le sont avant tout par leur art de discerner ce qu'il convient de taire. Il n'y a point d'homme du monde sans cet art-là est'il ya des hommes du monde dont il est l'unique carte d'introduction dans la société» (20). O la amenidad: «Par amenité,

(18) Además de las obras citadas, cfr. Sir ERNEST SATOW: *A Guide to Diplomatic Practice*, Third Edition revised by H. Richtie, London, New York, Toronto, 1932. Recientemente, GORE-BROTH (Ed.): *Satow's Guide to Diplomatic Practice*, London, 1977; M. CAPEFIGUE: *Les diplomates européennes*, París, 1845. COMBES: *Histoire Générale de la Diplomatie Européenne*, París, 1854; Duque de BROGLIE: *Histoire et Diplomatie*, París, 1889; RAOUL GENET: *Traité de la Diplomatie et de Droit Diplomatique*, tome I. L'Agent Diplomatique, París, 1931; A. CASTRO Y CASALEIZ: *Guía Práctica del Diplomático Español*, Madrid, 1885; GIRY: *Manuel de Diplomatie*, París, 1925; VAUGHAN WILLIAMS: *La diplomatiè. Technique Diplomatie*, La Haya, 1924; G. TABONIS: *Jules Cambon*, París, 1938; JOSÉ SEBASTIÁN DE ERICE Y O'SHEA: *Normas de Diplomacia*, Madrid, 1945; G. VIDAL Y SAURA: *Tratado de Derecho Diplomático. Contribución al estudio sobre los principios y usos de la diplomacia moderna*, Madrid, 1945.

(19) A. MOUSSET, *op. cit.*, p. 75.

(20) «Si le diplomate dit oui, c'est peut-être; s'il dit peut-être, c'est non; s'il dit non, ce n'est pas un diplomate. En règle général, le diplomate est un spécialiste du sous-entendu, un expert en preterition (...) en parler, c'est deja en manquer». *Ibid.*, p. 34.

j'entends ici une aversion de principe pour les sentiments tumultueux, un usage mol et paisible de la faculté de réagir ou de critiquer, une patience souriante ou pour le moins résigné à l'égard des importuns et de pieds-perts lors qu'ils ont une investiture officielle (...) le bon diplomate est celui qui écoute avec intérêt les propos indifférents, et avec indifférence les propos qui l'intéressent» (21).

Como dije antes, todo cambió después de la primera Guerra Mundial, siquiera el arraigado conservadurismo de la Carrera siguió manteniendo -España es un ejemplo típico- tradiciones y estilo (22). Sin contar con que, como ya advirtió Keynes, el aspecto exterior de la existencia no nos permite darnos cuenta o sentir por nosotros mismos cuando ha muerto una época. De aquí el perpetuo «décalage» entre los hechos y las teorías que los interpretan, las nuevas realidades y las instituciones con las que los hombres han de hacerlas frente. Y hoy día, inútil será buscar las viejas exigencias de antaño en los textos que se ocupan de diplomacia y diplomáticos. Es cierto que cuando se plantea el tema de su formación, se está haciendo, de alguna manera, un diseño del diplomático ideal. Pero no nos encontraremos aquellas interminables letanías de cualidades. Olvidadas quedan también las viejas tradiciones. Quizás en exceso. Llegase, incluso a desdeñar la sabia norma de que el diplomático debe reunir las condiciones que le hagan grato al Gobierno del país en que desempeña su misión, la necesidad de que «sintonice con el mundo de valores propio de la comunidad ante la que se ejerce la embajada o por lo menos que no desentone manifiestamente». Los diplomáticos resultan hoy, en este sentido, intercambiables y sus cualidades personales irrelevantes. La diplomacia, en definitiva, ha dejado de ser una tarea individual, estrechamente ligada a la personalidad de quien la ejerce y con un brillo social máximo, para convertirse en una labor más oscura, más burocrática. Del salón a la oficina. ¿Signo de los tiempos? Sin duda. Mas conviene explicar el por qué del cambio y reflexionar acerca de alguna de sus implicaciones.

(21) *Ibid.*, p. 31.

(22) «La diplomatie-type, au sens formel, est celle d'un pays comme l'Espagne qui, hormis l'Amérique latine, le Vatican et deux ou trois postes européennes, n'a dans le monde ni intérêts vitaux à défendre, ni succès à brigner. C'est celle dont les traditions ont le moins souffert des vicissitudes de ce cercle.» *Ibid.*, p. 75.

II

Definida como «el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación; el método merced al cual se ajustan y manejan esas relaciones por medio de embajadores y enviados; el oficio o arte del diplomático» (23), la diplomacia, dejando a un lado antecedentes históricos, surge como profesión reconocida en el siglo xv, cuando los Estados italianos comenzaron a designar embajadores permanentes, es decir, cuando la idea del Estado empieza a desplazar a la idea de Imperio en la conciencia europea, siquiera haya que esperar al Congreso de Viena para que acuerdos internacionales la reglamenten y fijen su *status*.

1. Mowat, examinando el desenvolvimiento de la teoría diplomática en Europa, consideró que el período comprendido entre el siglo xv y el comienzo de la primera Guerra Mundial correspondía al sistema político internacional conocido como «sistema de Estados europeos», que alcanza, con la Paz de Wesfalia (1648), el momento de su definitiva consolidación. Se trataba, en efecto, de un «sistema internacional», esto es, del «conjunto constituido por una serie de unidades políticas, que mantienen entre sí relaciones regulares y que son todas susceptibles de verse implicadas en una guerra general» (24), reducido prácticamente al espacio europeo (25), por cuanto el mundo no estaba entonces integrado, antes al contrario, permanecía dividido en unidades separadas, con relaciones limitadas, ocasionales, que impedían la simultaneidad en la percepción de los acontecimientos y una visión de conjunto del planeta, y fundado en un equilibrio de poder —ningún Estado debía poseer fuerzas tales como los Estados vecinos resultarían incapaces de defender sus derechos contra él— de estructura pluripolar. Se trataba también de un sistema homogéneo, es decir, los Estados que lo formaban pertenecían esencialmente al mismo tipo y obedecían al mismo concepto de la política, basada en principios y valores semejantes (25 bis). La forma política clásica era la monarquía absoluta, en la que el Estado se equiparaba con la voluntad del príncipe y que con el despotismo ilustrado se encaminará a una cierta objetivación de la «res pública» (26).

(23) H. NICOLSON, *op. cit.*, p. 14.

(24) R. ARON: *Paz y Guerra entre las Naciones*, I. Teoría y Sociología, Madrid, 1985, p. 133.

(25) Cfr. C. WILLIAMS: *The expansion of Europe in the 18th Century*, London, 1966.

(25 bis) *Ibid.*, p. 140.

(26) P. R. ROHDEN: *Esplendor y ocaso de la diplomacia clásica*, Madrid, 1942, pp. 24-25 y 62; cfr. también F. HARTING y R. MOUSMER: *Quelques problèmes concernant la monarchie absolue*, X Congreso

De las orientaciones imperiales de la Edad Media se ha pasado, por tanto, a un sistema de Estados regido por el principio de equilibrio y en el que la guerra resultaba limitada y legalizada. Los conflictos bélicos eran así un problema de los Estados y no de los individuos y resultaban regulados por el Derecho internacional y legitimados por las exigencias del equilibrio: «La guerra —escribió Rousseau— no es de ninguna manera una relación de hombre a hombre, sino de Estado a Estado, en la cual los individuos particulares no son enemigos más que ocasionalmente, no como hombres, ni siquiera como con-ciudadanos, sino como soldados. No como miembros de la patria, sino como sus defensores» (27). El enemigo de hoy podría ser el aliado de mañana, por lo que no tendrá sentido procurar su destrucción (27 bis).

A este sistema pluripolar y homogéneo de Estados europeos fundado en el equilibrio correspondía una determinada política internacional, un estilo concreto de diplomacia y un tipo bien delineado de diplomático. En cuanto al primer punto, en palabras de Rohden, «los diplomáticos del Antiguo Régimen conciben el espacio europeo como un tablero de ajedrez en cuyo campo se mueven las piezas y las figuras. Las figuras son las grandes potencias, que se transforman cada vez más en Estados centralizados, y que, en virtud de su amplitud espacial y de su organización cada vez más fuerte, actúan como sujetos de la alta política. Frente a ellos están, como objeto de la política y, después, como «esferas de influencia», los Estados medios y pequeños, cuya dominación constituye la «postura de juego diplomático» y que por razones internas o externas, o bien no juegan un papel independiente, o bien solamente se limitan a reclamarlo. No puede fijarse de una vez para siempre qué Estados pertenezcan a la primera o segunda categoría, pues varía con arreglo a las circunstancias de hoy o de mañana. Incluso Estados con tan gran espacio como España y sus colonias trasatlánticas, pueden descender a objeto de alta política por una interrupción de su continuidad dinástica» (28). La forma política de los Estados llevaba consigo un estilo de diplomacia y su organización social suponía que sólo podía servir aquella el estamento nobiliario. Con la monarquía absoluta, la patrimonialización del Estado por los soberanos implicaba la concentración en sus manos de la dirección de la política

Internazionale di Scienze Storiche, vol. IV, Firenze, 1955; E. LABROUSSE: *L'Europe Absolutiste: raison et raisons d'Etat (1649-1715)*, Paris, 1977.

(27) Cif. por R. ARON, *op. cit.*, p. 154.

(27 bis) Cif. A. CORVISIER: *Armées et sociétés en Europe de 1494 à 1789*, Paris, 1976.

(28) P. R. ROHDEN, *op. cit.*, pp. 41-42.

exterior y la decisión de la paz y la guerra, independientemente de que en el siglo XVIII se concibiera al monarca como primer servidor, como órgano casi del Estado, a cuyos intereses debe someterse, lo que reforzará ciertamente la posición de un canciller como Kawnitz, representante de una alta burocracia cuya importancia política es muy considerable en este momento.

Bajo tal sistema, entiende Nicolson, «fue inevitable que la diplomacia y la política estuvieran inextricablemente mezcladas; la negociación se convirtió en un problema íntimo de personalidades y era de la mayor importancia que un embajador se asegurase la confianza y, de ser posible, el afecto del soberano acerca del cual estaba acreditado (29). Se ha hablado en este sentido de diplomacia de «boudoir», en la que, incluso, el favor de las damas revestía notoria transcendencia, como acredita la corte de Catalina de Rusia, no sin mengua, en este caso, de la dignidad del Cuerpo Diplomático, o la propia carrera de Metternich, en la que serán decisivas sus relaciones con Carolina Murat, hermana menor de Napoleón, o con la condesa, después princesa, Lieben (29 bis). Diplomacia obsesionada por las cuestiones de «precedencia», que traducen una voluntad de poder, detrás de la que está el afán de gloria del soberano: el «prestigio» juega, como es sabido, un papel decisivo en la política exterior del absolutismo. Diplomacia «secretas», reservada a unos pocos, «juego sutil de señores» que sirven al Estado, alejado de las pasiones de las masas y de una opinión pública entonces prácticamente inexistente, salvo, quizás, en cierta medida, en Inglaterra y Francia, donde la «City» y los «filósofos», contrarios estos últimos al cambio de alianzas de 1756, influyen directa o indirectamente en la conducción de la política exterior. Actividad, pues, de una elite nobiliaria, que se disputa como un honor servir en el exterior los intereses de su país, ya se identifiquen con la voluntad del príncipe, ya con la razón de Estado. Sólo ella participa realmente en la vida política, conoce los intereses públicos, los «arcana imperii», puede hacer frente a los elevados gastos de representación, ha viajado por Europa (30), es capaz, en fin, de actuar adecuadamente en el ámbito de una sociedad transnacional europea, eminentemente aristocrática, cuyas creencias,

(29) H. NICOLSON, *op. cit.*, p. 49.

(29 bis) Cfr. J. HANOTEAU: *Lettres du Prince de Metternich a la Princesse de Lieven*, y C. DE GRUNWALD: *Mémoires inédits de M. de Metternich, ambassadeur à Paris*, Revue de Paris (1er août 1936 et 15 octobre 1937).

(30) Cfr. H. CAPEL: *Geografía y arte apodictico en el siglo de los viajes*, «Geocrítica» (marzo, 1985), pp. 35-40.

costumbres y formas sociales comunes llevan la impronta de un primer estamento, que monopolizará, prácticamente, lo que desde mediados del siglo XVIII se designa ya como «Cuerpo Diplomático» (31).

La Revolución Francesa significará un ataque frontal contra el sistema político del Antiguo Régimen. Para empezar, condenará rigurosamente la política internacional anterior: «Las guerras nacen de los embrollos de los reyes y de las intrigas de los ministros», será la tesis que la Asamblea constituyente «recita incansablemente en sus debates de política exterior de mayo de 1790», y afirmará su pacifismo: Francia, solicita Robespierre, debe renunciar en lo sucesivo «a todos los planes ambiciosos, a todas las conquistas». Mas también exige el líder jacobino a la Asamblea una segunda declaración de que Francia ha de considerar «sus fronteras como intangibles», debiendo denunciar todas sus alianzas dinásticas y convenir «pactos nacionales con los pueblos razonables» (32). Aquí está el germen de la política intervencionista de la Revolución que, después de alterar la homogeneidad del sistema político europeo, había de destruir en seguida todas las reglas de la diplomacia clásica, al provocar tanto la aparición de una voluntad popular, de un sentimiento nacional y patriótico que permite apelar a las masas, enardecidas por la propaganda girondina, para apoyar la acción exterior del Estado, como, en consecuencia, un nuevo concepto de la guerra, fundada en la idea de «la nación en armas», de la leva masiva de ciudadanos, con una dimensión ideológica y psicológica que hará que otros países descubran su identidad nacional (33).

Con Napoleón, la Revolución que, desde el primer momento, pensó y esperó actuar para el mundo y que con los girondinos anunció ya su ayuda a todos los pueblos que quisieran librarse de la tiranía, adquirirá su definitiva configuración imperialista. Es el total rechazo de la vieja diplomacia, fundada, sí, en las alianzas dinásticas, las combinaciones matrimoniales, las conveniencias de los soberanos, más, sobre todo, en la pluralidad y en el equilibrio de los Estados, pieza básica del sistema

(31) Cfr. J. MEYER: *Noblesses et pouvoirs dans l'Europe d'Ancien Régime*, París, 1973; A. GOODWIN y C. B. BLACK, eds.: *The European Nobility in the Eighteenth Century Studies of the Major European States in the Pre-Reform Era*, London, 1953; G. CHAUSSINAND-NOGARET: *La Noblesse au XVIIIe siècle. De la féodalité aux lumières*, París, 1978; J. P. LABATUT: *Les noblesses européennes de la fin du XVe siècle à la fin du XVIIIe siècle*, París, 1978; P. DUKES: *Catherine the Great and the Russian Nobility*, Cambridge, 1960.

(32) Cfr. P. R. RHODEN, *op. cit.*, pp. 51 y ss.

(33) Cfr. H. HAUSER: *Le principe des nationalités, son développement historique*, París, 1916; J. R. SURATEAU: *La idea nacional. De la opresión a la liberación de los pueblos*, Madrid, 1975; J. GODECHOT: *Europa y América en la época napoleónica*, Barcelona, 1969; J. PABÓN: *Las ideas y el sistema napoleónico*, Madrid, 1944; A. FUGIER: *Napoleon et l'Espagne (1799-1808)*, 2 vols., París, 1930.

de Estados europeos, destruido por los sueños de dominación universal del corso.

Napoleón caerá, derrotado a la vez por la colaboración de dos poderes esencialmente distintos en el fondo: «el levantamiento espontáneo de los pueblos, que se sublevan contra el dominio "extranjero", francés, y la resistencia de los diplomáticos (34), que ven en las pretensiones napoleónicas de dominación universal no solamente el fin de la diplomacia clásica, sino de las diplomacias en general» (35), que sin el sistema y la pluralidad de Estados carecen de sentido.

La Restauración (36) afectará a todos los aspectos de la vida política y social: vuelven las antiguas dinastías, el principio de legitimidad monárquico (Estado dinástico frente a Estado nacional, absolutismo frente a liberalismo), la vieja ordenación estamental (privilegio contra igualdad), con una importante novedad, sin embargo: la alianza entre el trono y el altar, por una parte, y la de la monarquía y la nobleza, por otra, contrastan ahora con la política clásica del absolutismo, encaminado a eliminar instancias intermedias en aras de la centralización estatal.

También vuelve la diplomacia clásica, diplomacia secreta frente a política exterior nacional, guerra parcial frente a guerra total... Con Metternich, su gran figura, que dará nombre a la época, el Congreso de Viena (1815) (37), en el que un Talleyrand demostrará la eficacia de la acción individual en el mundo de la diplomacia tradicional (38), tratará de asegurar una paz duradera, basada en el equilibrio de Estados europeos, sin pretender, por tanto, afectar a los intereses vitales de la Francia vencida, antes bien, tratan de reintegrarla al conjunto europeo: será «la última victoria del pensamiento de Estado frente al pensamiento nacional». Algo ha cambiado, no obstante. Metternich tiene clara conciencia de que la Revolución no ha sido definitivamente vencida. Su sistema, orientado a un orden universal, no puede ya

(34) Constituidos en frente único en el Congreso de Erfurt (1808).

(35) P. R. RHODEN, *op. cit.*, p. 15.

(36) Cfr. J. VIDALENC: *La Restauration*, París, 1973; J. DROZ: *Europa, Revolución y Restauración*, Madrid, 1974.

(37) Cfr. «Mémoires, documents et écrits divers laissés par le Prince de Metternich, Chancelier de Cour et d'Etat, publiés par son fils le Prince Richard de Metternich, classés et recensés par M. B. DE KLINKOWS», París, 1883; C. DE GRÜNWARD: *La vida de Metternich*, Barcelona, 1942; F. BERGLER: *Metternich, conductor de Europa*, Madrid, 1979; H. NICOLSON: *El Congreso de Viena, 1812-1822*, Madrid, 1947; G. DE BERTIER-SAUVIGNY: *La Sainte Alliance*, París, 1972, y *Metternich et la France après le Congrès de Vienne*, París, 1968; J. PIRENNE: *La Sainte Alliance: Organisation européenne de la paix mondiale*, París, 1946.

(38) Cfr. *Mémoires du Prince de Talleyrand, publiés par le duc de Broglie*, París, 1891-1892; C. LACOUR-GAYET: *Talleyrand*, París, 1934; L. MADELIN: *Talleyrand*, París, 1928. Hay versión española; CRANE BRINTON: *Las vidas de Talleyrand*, Madrid, 1966.

basarse, como confiaba Kawnitz, «en que la voluntad de poder de los Estados se neutralice automáticamente en pesos y contrapesos para desembocar en una «balance de pouvoirs», tal como expresaba el ideal de la diplomacia clásica. A fin de proteger a los monarcas de las actividades de los liberales y el sistema de Estados europeos de las apetencias imperialistas de una gran potencia, la época de la Restauración tuvo que introducir un nuevo elemento en las relaciones internacionales, desconocido para el «Ancien Régime»: la idea de solidaridad, de Santa Alianza, de todos los gobiernos legítimos» (39). Mas, frente a la solidaridad de poderes establecidos y soberanos restaurados se alzaría inmediatamente el internacionalismo liberal y los movimientos nacionalistas, fenómenos inseparables en un primer momento, barriendo la obra de un Congreso de Viena, que, «completamente al estilo del siglo XVIII, coloca alma contra alma y milla cuadrada contra milla cuadrada, en la dorada balanza del equilibrio europeo», por cuanto, continuando la diplomacia clásica, juega con el destino de los pueblos, haciéndolos cambiar de soberano de acuerdo con las exigencias de dicho equilibrio.

2. Los historiadores —en este punto existe un general acuerdo— delimitan el siglo XIX entre el final de las guerras napoleónicas y los comienzos del primer conflicto mundial. Siglo de excepcional complejidad, la gran era de la expansión europea. El siglo XIX, después de una restauración que pretendió detener la marcha del tiempo —reanudarla, según la muy significativa fórmula de la Carta otorgada de 1814, expresiva como ninguna otra de la filosofía política de la contrarrevolución— puede verse como un siglo de revoluciones. René Remond distingue varias oleadas sucesivas:

a) La primera la constituyen los movimientos liberales, que se alzan, en nombre de la libertad, contra las supervivencias o los retornos ofensivos del Antiguo Régimen. Son las insurrecciones de 1820 a 1830. La era Metternich terminará, precisamente, con la revolución de julio de 1830, que lleva al poder a Luis Felipe y que hará exclamar al canciller austriaco: «Mi más íntimo pensamiento es que la vieja Europa se halla al principio de su fin. Sabré cumplir resueltamente mi obligación con lo que se hunde. Por otra parte, una nueva Europa está en sus comienzos. Mas entre el principio y el fin está el caos» (40).

b) La segunda ola está formada por las revoluciones específica-

(39) P. R. RHODEN, *op. cit.*, p. 248.

(40) Cfr. R. DÉMOULIN: *La Révolution de 1830*, Bruxelles, 1950. F. PONTEIL: *L'éveil des nationalités et le mouvement liberal. 1815-1848*, Paris, 1960.

mente democráticas. La distinción entre revoluciones liberales y democráticas es importante. Es cierto que a finales del siglo XIX, liberal y democrático vienen a ser conceptos sinónimos, pero hacia 1830 ó 1850 liberalismo y democracia son enemigos irreductibles. Democracia quiere decir sufragio universal, voluntad popular. Liberalismo significa, frente al gobierno popular, gobierno de una élite (41).

c) La tercera oleada de movimientos tiene muy diferente inspiración: son los movimientos sociales, que encuentran en un cierto momento, programa y justificación en las escuelas socialistas. Sin embargo, antes de 1914 son todavía minoritarios.

d) Finalmente, aunque no en último lugar, el movimiento de las nacionalidades, que no sigue cronológicamente a los tres precedentes, sino que se manifiesta a lo largo de todo el siglo XIX. Arranca de la Revolución Francesa, es contemporáneo tanto de los movimientos liberales como de las revoluciones democráticas e incluso de las revoluciones sociales y mantiene con estas tres corrientes unas relaciones complejas, cambiantes, ambiguas, en ocasiones aliado, a veces adversario de los movimientos liberales o de las revoluciones democráticas o socialistas (42). Se ha señalado que «el conflicto entre estas fuerzas de renovación y los poderes establecidos configura la historia del siglo XIX, explica la violencia y la frecuencia de los choques» (43). Conservadurismo, liberalismo, democracia, nacionalismo, movimientos sociales..., sus conflictos tendrán casi siempre una orientación violenta, revolucionaria, en una Europa que se extiende entonces por todo el mundo: en 1815 había menos de 20 millones de personas nacidas en Europa y de sangre predominantemente europea al otro lado de los mares. Hacia 1914 el total se había multiplicado por diez, hasta alcanzar unos 200 millones. Este incremento y dispersión de los europeos durante el siglo XIX es el más fiel reflejo de su espíritu imperial (44).

(41) F. PONTEIL: *La Revolución de 1848*, Madrid, 1966; M. AGULHON: *1848 ou l'a prentissage de la République*, París, 1973; J. GODECHOT: *Las revoluciones de 1848*, París, 1975.

(42) R. RÉMOND: «Introducción a la historia de nuestro tiempo, 2ª», *El siglo XX. 1815-1914*, Barcelona, 1980, pp. 4-5; cfr. R. JOHANNET: *Le principe des nationalités*, París, 1918; G. WEILL: *La Europa del siglo XIX y la idea de nacionalidad*, México, 1961; P. GUT: *L'Unité italienne*, París, 1972; R. ROMEO: *Cavour i il suo tempo (1810-1842)*, Bari, 1960; A. GODECHOT: «Le Risorgimento (1870-1970)», en *Histoire de l'Italie moderne*, vol. I, París, 1972; P. ORSI: *Historia de Italia*, Madrid, 1927; J. DROZ: *La formación de la unidad alemana, 1789-1871*, Barcelona, 1973; E. LICHTENBERGER: *La Alemania moderna: su evolución*, Madrid, 1909, y A. PALMER: *Bismarck. El Cancellor de Hierro*, México, 1979.

(43) R. RÉMOND, *op. cit.*, p. 6.

(44) Cfr. F. MAUPÓ: *La expansión europea, 1600-1870*, Barcelona, 1968; D. K. FIELDHOUSE: *Economía e Imperio. La expansión europea, 1830-1914*, Madrid, 1977; W. L. LANGER: *The diplomacy of imperialism, 1840-1902*, New York, 1951; P. MILZA: *Les relations internationales*, París, 1967; P. RENOURIN: «Historia de las relaciones internacionales», tomo II, vol. I, en *El siglo XIX*, Madrid, 1969.

Los cambios históricos que se producen en el siglo XIX con respecto al período precedente son fundamentales. Mas ello no debe hacer olvidar las continuidades. De antiguo puestas de relieve por Tocqueville respecto de la Administración pública francesa posrevolucionaria, continuadora de las tendencias centralistas del Antiguo régimen (45), han sido confirmadas recientemente por W. H. Sewell, al mostrar la perduración de la organización social del trabajo, decisiva para comprender el carácter artesanal de un naciente movimiento obrero, profundamente enraizado en la vieja solidaridad corporativa de los oficios (46), o por Arno J. Mayer, quien considera la persistencia global de «l'Ancien Régime»: intereses económicos preindustriales, sistemas políticos predemocráticos, élites sociales preburguesas, mentalidades arcaicas, como el rasgo básico, hasta bien entrado el siglo XX, de la historia de Europa... (47).

Tales continuidades resultan evidentes, imponiendo su realidad por encima de los cambios, respecto de la política internacional y de la diplomacia. Por de pronto, persiste el pluripolar sistema —o «concierto», como se le empieza entonces a llamar— de Estados europeos en el que Alemania, Inglaterra, Rusia, Austria-Hungría, y Francia, con recursos diferentes, pero no de distinta naturaleza, mantienen el equilibrio, sistema complicado ciertamente más por la gran expansión colonial de los países que lo integran que por la presencia, distante geográfica e internacionalmente —no hay interferencias entre los imperialismos coloniales— de naciones de otros continentes: Estados Unidos, Japón, Iberoamérica. Europa, pues, impone al resto del mundo su organización política y administrativa, sus códigos, sus creencias, sus formas de vida, su sistema de producción, su cultura, en fin, sus problemas y sus conflictos. Gladstone lo afirmará entre los principios de política exterior que predicó durante su campaña de Midlothian: «En mi opinión, el tercer principio justo es el siguiente: luchar por cultivar y mantener siempre, hasta el fin, lo que se llama el concierto europeo para mantener unidas a las potencias de Europa. ¿Para qué? Porque manteniéndolas a todas unidas se neutralizan, encadenan y sujetan los fines egoístas de cada una de ellas». Y para Nicolson, sería erróneo considerar, en este momento histórico, la idea de concierto europeo como «un tópico diplomático puramente inoperante o (como) una frase destinada a

(45) A. DE TOCQUEVILLE: *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Madrid, 1911. (Hay ediciones recientes en Guadarrama y Alianza Editorial.)

(46) W. J. SEWELL: *Gens de métier et Révolution*, París, 1983.

(47) A. J. MAYER: *La persistencia del Antiguo Régimen*, Madrid, 1984.

justificar el dominio de las grandes potencias. Era algo más. Representaba el entendimiento tácito entre las cinco grandes potencias de la existencia de ciertas normas comunes de dignidad, humanidad y buena fe, que debían regir la conducta de dichas potencias en sus relaciones mutuas y en sus tratos con las comunidades menos poderosas o civilizadas. Cuando, en 1914, todo ese concepto se conmovió, algo de gran valor estabilizador, algo de perenne y general reputación desapareció en la práctica de Europa» (48).

El «sistema de Estados europeos» mantiene, asimismo, a despecho de la diferenciación política entre regímenes absolutistas y constitucionales o democráticos, y a pesar de que el problema nacional persiste, al no haberse estabilizado la relación entre pueblos y Estados, un carácter todavía parcialmente homogéneo. Tal homogeneidad se fundaba en el mutuo conocimiento de los Estados, en su carácter tolerante cuando no liberal, en la frecuencia de los intercambios personales —la exigencia de pasaporte para atravesar la frontera rusa tenía un carácter absolutamente excepcional— y económicos, facilitados éstos por el patrón-oro y la convertibilidad monetaria, en la comunidad de creencias, de formas de vida garantizadas por la continuidad de unas élites nobiliarias cuya presencia activa en la sociedad y en la política no cabe subestimar... muestra todo ello de la existencia de una sociedad transnacional, fuertemente aristocratizada y sólidamente establecida. En consecuencia, como subraya Aron, «ninguna de las clases gobernantes se proponía como objetivo la destrucción del régimen de un país potencialmente enemigo. La República francesa no consideraba enemigo en mayor grado al Imperio alemán que este último al Imperio de los zares. La República francesa se aliaba al Imperio de los zares de acuerdo con las exigencias tradicionales del equilibrio» (49). La guerra, por tanto, tendrá a lo largo del período un carácter limitado, y los países europeos no movilizarán nunca todos sus recursos potencialmente disponibles.

Mas es cierto que los cambios en la organización política de los Estados, en la titularidad y en la forma de ejercerse la soberanía repercuten en la práctica diplomática, que se traslada así, a lo largo del siglo XIX, de las Cortes a los Gabinetes ministeriales. ¿Fin de la diplomacia de «boudoir»? ¿Influjo creciente de la opinión pública? Conviene no exagerar la importancia de estos fenómenos. Por un lado, aunque Metternich y Castlereaght (50) son los últimos diplomáticos

(48) H. NICOLSON, *op. cit.*, pp. 57-58.

(49) R. ARON, *op. cit.*, pp. 57-58.

(50) Cfr. C. K. WEBSTER: *The Foreign Policy of Castlereaght*, London, 1934.

que afirman su radical convicción de que la diplomacia debe ser secreta, en cuanto alejada de la comprensión de las masas o como se llegó a decir, sin ambages, del «limitado entendimiento de los súbditos», mientras que ya un Canning buscará el asentimiento parlamentario y popular a su política, es lo cierto que perdura la convicción de que la política exterior, basada en necesidades permanentes, inmutables, materia compleja, difícilmente accesible al profano, debería quedar fuera del campo de la política, reservada, en definitiva, al gabinete, que, sin apenas control parlamentario, habría de dirigirla en el sentido más conveniente a las necesidades del país, de cuyo apoyo gozaría sin discusión si los intereses nacionales se vieran en peligro. Por otra parte, como recuerda Nicolson, la política exterior —y con ella la diplomacia— no dejaron de verse afectadas, durante el siglo XIX y los primeros años del XX, por lo que se ha llamado la «Internacional de los Monarcas»: «Las testas coronadas crearon entre ellas, como no podía menos de suceder, una especie de masonería; por muy leales que fueran en su mayoría a su carácter constitucional y a sus propios ministros y súbditos, se sentían ligados unos a otros no sólo por un principio monárquico común, sino por esa misma soledad que reina en torno de un trono. Y no era eso todo. Una matriarca como la reina Victoria y un patriarca como Cristian IV de Dinamarca eran, en realidad, parientes próximos de las casas reinantes de Europa. La reina Victoria era hogareña por temperamento, y sus sentimientos familiares agudos y, a veces, poderosos. Dominaba a su cosmopolita familia mediante una red de correspondencia privada que, aunque de apariencia inocente y sentimental, en realidad estaba animada de un sano sentido común. Apenas puede dudarse de que sus prédicas familiares a la emperatriz de Alemania y a Alejandro II contribuyeron a evitar que Bismarck declarase la guerra a Francia en 1875. Hasta Mr. Gladstone, que fue un testigo no demasiado parcial, testimonia el valor de sus relaciones familiares: «Las relaciones personales y domésticas con las familias reinantes extranjeras ofrecen oportunidades, en casos delicados, para decir más y a la vez para decirlo con mayor suavidad y eficacia de lo que pudiera aventurarse en una correspondencia más oficial y a base de contactos entre gobiernós» (51).

En fin, si Schumpeter ha clasificado a la clase dirigente de la época de «simbiosis activa» de la nobleza terrateniente y la burguesía, pero destacando que la clase gobernante era en gran medida o totalmente

(51) H. NICOLSON, *op. cit.*, p. 53. Cfr., asimismo, L. STRACHEY: *La Reina Victoria*, Madrid, 1941.

feudal: dinastías, cortes reales, consejos, burocracias, ejércitos, ¿cómo extrañarse por el decidido carácter aristocrático que muestran los Cuerpos Diplomáticos? Incluso en la aburguesada República de banqueros y profesores de Luis Felipe, muchos miembros de la Carrera eran nobles (52).

3. La primera guerra mundial cambió muchas cosas, casi todo. ¿Cómo explicarla?

Frente a la interpretación marxista clásica, centrada por Lenin en las rivalidades engendradas por el imperialismo económico, en los conflictos propios del capitalismo monopolístico, parece más exacto vincularla al juego de las pasiones nacionales y de la diplomacia tradicional, toda vez que los medios financieros ingleses y alemanes tenían las consecuencias de un enfrentamiento contrario a los intereses de unas economías más complementarias que competitivas. Ni la economía alemana, ni ninguna otra de las economías europeas (con ritmos de crecimiento superiores, en algunos casos, al de Inglaterra, la potencia creadora del mercado capitalista del siglo XIX), corrían riesgos importantes, dada la expansión sin precedentes que tuvo lugar entre fines del siglo XIX y 1914, que alcanzó a todas las capas sociales, por lo que el recurso a la guerra no era en modo alguno inevitable.

Hay que pensar, por tanto, en los graves problemas que atenazan a diversos Estados europeos: especialmente los conflictos de las nacionalidades crean las más serias dificultades a Austria-Hungría; Rusia se enfrenta desde 1905 a una continuada agitación revolucionaria; la política alemana de expansión ultramarina, fundada en pretensiones hegemónicas y de prestigio, no en razones económicas, choca con la política de equilibrio europeo... Dificultades externas e internas de los Estados se interfieren y hacen pensar en la guerra como solución, como refuerzo de la cohesión nacional. Por otra parte, el sistema de alianzas hará imposible la localización de un conflicto, sobre el que también inciden factores propiamente psicológicos: el temor al aislamiento internacional o la creencia en una acción preventiva, que lleva a la carrera de armamentos, al aumento de los presupuestos militares, a alargar el servicio militar. Todo ello creará una situación explosiva, traducida desde 1905 en crisis casi anuales, que el atentado de Sarajevo, de 28 de junio de 1914, hará saltar (53). Nada prueba, por tanto, que

(52) Cfr. J. A. SCHUMPETER: *Imperialismo y clases sociales*, Madrid, 1965.

(53) Cfr. P. RENOUVIN: *La primera guerra mundial*, Barcelona, 1972; J. DROZ: *Les causes de la Première Guerre Mondiale. Essai d'historiographie*, Paris, 1933; MARC FERRO: *La Gran Guerra, 1914-1918*, Madrid, 1970.

la guerra estallara por conflictos económico-coloniales, independientemente de que el imperialismo produjera inevitables choques diplomáticos, sino, esencialmente, por conflictos de nacionalidades en los Balcanes, «allí donde Austria-Hungría chocaba con los países eslavos que sostenían el irredentismo de los eslavos del imperio dualista».

Para Raymon Aron, la guerra de 1914, al igual que el imperialismo europeo en Africa, subproducto de las rivalidades clásicas de las potencias europeas, constituyó un fenómeno tradicional: «En su origen, fue una guerra general de carácter típico: todos los Estados miembros del sistema internacional se vieron implicados en la lucha porque esta última ponía en tela de juicio la estructura del sistema». Y concluye: «Los hombres de Estado descubrieron demasiado tarde que la industria transformaba la naturaleza de las guerras más que las ocasiones de conflicto» (54).

¿La guerra de 1914, fenómeno tradicional? Ciertamente, en cuanto coronación de un conflicto nacional: Europa estaba dividida en Estados que, en muchos casos, no eran nacionales, ni de hecho ni en teoría. «La guerra de 1914 estalló y revistió una extrema intensidad durante la fase de transición entre los Estados tradicionales y dinásticos y los Estados nacionales.» Ciertamente también en cuanto resultado de una política internacional semejante en todos los Estados europeos —«maquiavelismo civilizado»— muy «Ancien Régime»: los acuerdos secretos concluidos por los aliados con Italia a fin de obtener su intervención, o entre la Rusia zarista y la República francesa, en 1917, comportaban anexiones, desgajamientos de provincias y distribuciones de zonas de influencia.

Por el contrario, el conflicto bélico propiamente dicho, utilizando las enormes posibilidades destructivas ofrecidas por la técnica, fue algo nuevo y distinto respecto de los viejos enfrentamientos limitados y localizados: por su larga duración, por su extensión espacial, por las formas que revistió, movilizandó efectos humanos y recursos materiales en grado desconocido hasta entonces. Aparecen armas de tremenda eficacia y se intenta, a través de la guerra psicológica, destruir la moral del adversario (55).

(54) R. ARON, *op. cit.*, p. 329.

(55) J. CAMBON: Resume el cambio: «Se acabaron las guerras caballerescas de los antiguos tiempos en las que se hacía asalto de galantería entre enemigos; se acabaron las guerras más recientes que no alteraban el tren ordinario de la vida nacional y que no dejaban odios detrás de ellas. Yo era niño cuando la guerra de Crimea de 1855, me acuerdo haber visto en los boulevares de París la vuelta de las tropas. El público

Sus consecuencias fueron múltiples y decisivas. Por el tratado de Versalles y por los que, con el nombre de castillos y residencias reales de la periferia de París -Sevrés, Trianon, Saint Germain, Neuilly- le complementan, Europa se transforma territorialmente. El imperio de los Habsburgo se desintegra, como el imperio turco. Nuevos Estados nacen: Rumania, Checoslovaquia, Yugoslavia. Rusia y Alemania subsisten, pero con amputaciones considerables... Es el triunfo final del movimiento de las nacionalidades. Será también la victoria de las democracias sobre el Antiguo Régimen, sobre los imperios autocráticos y los regímenes autoritarios y aristocráticos. El viejo mundo muere, llevándose consigo -la matanza había sido espantosa- la fe en el progreso, la confianza en lo que se llamaba civilización.

4. Después de la primera guerra mundial se empezó a hablar de una «nueva diplomacia», asociada a un nombre, Woodrow Wilson. «Quería fundar -dice Duroselle- un mundo nuevo en el que la paz no estuviese asegurada por el ineficaz equilibrio de las potencias, sino por la satisfacción de los derechos legítimos (en especial los de las nacionalidades) y por la creación de una «League of Nations» susceptible de eliminar la agresión mediante sanciones económicas o militares» (56).

Surge entonces un nuevo sistema internacional pluripolar, en el que los Estados Unidos desempeñan un papel decisivo y la preponderancia europea no reviste ya el carácter universal e incontestado anterior a la guerra, traducido en una práctica diplomática innovadora, la llamada «diplomacia democrática». La «nueva diplomacia» se funda en tres factores: afirmación vigorosa de una comunidad de naciones, importancia creciente de una opinión pública (sobre la que incide la propaganda, fenómeno que, si no es totalmente nuevo, adquirirá desde la primera guerra mundial una dimensión decisiva), manifestada a través de la prensa y especialmente a través del control parlamentario de la política exterior -golpe definitivo, se pensaba, a la diplomacia secreta- y rápido progreso de las comunicaciones que hará posible una más fácil relación entre los representantes y sus gobiernos (57).

El sistema internacional, configurado por la Sociedad de Naciones,

accorrió (sic) como a un espectáculo alegre. No fue lo mismo cuando en 1919 vimos desfilar por los Campos Eliseos las tropas aliadas. El corazón de la nación sangraba, y quién osaría decir que no está todavía de luto?» *Op. cit.*, p. 129.

(56) J. B. DUROSELLE: *Europa de 1815 hasta nuestros días. Vida política y relaciones internacionales*, Barcelona, 1967, p. 76.

(57) H. NICOLSON, *op. cit.*, p. 59.

que funcionará especialmente mediante conferencias de mesa redonda y en el que las dimensiones económica y propagandística –aparecen entonces los agregados comerciales y de prensa– cobran importancia creciente, fallará en su aspecto más decisivo, el comunitario, ante la falta de homogeneidad entre los países que lo integran. Es cierto que la convergencia de principios y valores anterior a la guerra del año 1914, que traducía un parentesco cultural real, estaba debilitada, como hemos dicho, por el conflicto entre la idea dinástica y el principio de equilibrio y la idea nacional, así como por el que oponía democracia y absolutismo; mas estas fallas fueron ensanchadas por el conflicto bélico hasta desnaturalizar el sistema: «En tiempo de paz cada Estado consideraba el régimen de los demás como un asunto que no le concernía. Por liberalismo, Francia o Inglaterra daban asilo a los revolucionarios rusos, pero no les concedían dinero ni armas para la creación de grupos terroristas. Por el contrario, a partir de 1916 ó 1917, para justificar la resolución de continuar hasta la victoria absoluta, para convencer a los soldados aliados de que defendían la libertad y para disociar al pueblo alemán de su régimen, la propaganda y la diplomacia aliadas se dedicaron a atacar el absolutismo, considerándolo como causa de la guerra y de los «crímenes» alemanes, proclamando el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos (de ahí la desagregación de Austria-Hungría) como el fundamento de una paz justa, prohibiéndose a sí mismos, por último, tratar con los gobernantes responsables del comienzo de la gran carnicería. Semihomogéneo en 1914, el sistema europeo se había hecho irremediabilmente heterogéneo en 1917, como consencuencia del furor de la lucha y de las necesidades en que se encontraban los occidentales de justificar su decisión de vencer decisivamente (58).

Entre 1919 y 1929, las relaciones internacionales conocen un periodo difícil: persisten los problemas territoriales en la Europa oriental, una serie de rivalidades enfrentan entre sí a los vencedores de la guerra, la revolución soviética se consolida y se anuncia como una seria amenaza para la independencia de los Estados próximos y para la supervivencia del orden liberal. Después de una etapa transitoria y de estabilización y distensión entre 1925 y 1929, cuyos momentos álgidos se centran en los pactos de Locarno (1925) y Briand-Kellog (1928),

(58) R. ARON, *op. cit.*, p. 143. Cfr. también, G. A. CRAIG y F. GILBERT: *The Diplomats (1919-1939)*, Princeton, 1953; R. MURPHY: *Diplomat among warriors*, New York, 1964, *Mémoire de l'Ambassadeur Gérard*, Paris, 1918; C. DUMBA: *Memoirs of a diplomat*, London, 1933; COMTE DE SAINT AUTAIRE: *Confession d'un vieux diplomate*, Paris, 1953, y P. CAMBON: *Ancienne et Nouvelle Diplomatie*, Paris, 1927.

apogeo de una Sociedad de Naciones con autoridad moral para hacer cumplir sus decisiones y que produce la ilusión de una Europa que ha dejado atrás el fantasma de la guerra, asistiremos entre 1929 y 1939 a un proceso de generalizada crisis: crisis de la democracia parlamentaria, crisis económica de 1929, que se extiende por todo el mundo; ascenso de las doctrinas fascistas y de los regímenes autoritarios, creciente fuerza del régimen comunista de la Unión Soviética, sin que la Sociedad de Naciones pudiera hacer frente a la situación al caracer de medios para imponer las modificaciones del orden establecido exigidas por la justicia y para frenar a los Estados totalitarios.

El sistema internacional deviene entonces absoluta y definitivamente heterogéneo, enfrentando tres tipos de regímenes profundamente hostiles entre sí e inclinados «a colocar a sus adversarios en el mismo saco»: democracias parlamentarias, fascismos y comunismo, cuyas radicales divergencias borran toda conciencia de un interés común en el mantenimiento del sistema (59).

En este contexto, la diplomacia tradicional se adaptará teóricamente a la nueva, no sin plantear interrogantes, empezando por el cuestionamiento de las esperanzas utópicas depositadas en una Sociedad de Naciones, cuyo servicio a la causa de la paz debería ser, simplemente, el de dar a los pueblos tiempo para reflexionar en determinados momentos. Así, dirá Cambon: «Por mucha confianza que podamos tener en la Sociedad de Naciones para triunfar de la malignidad humana y asegurar la paz del mundo, hay que reconocer por una parte que la igualdad teórica entre los diferentes Estados no existirá nunca de hecho y, por otra parte, que si la Sociedad de Naciones deberá constituir alguna vez una especie de poder federal, no podrá hecerlo sino en detrimento de la independencia y la soberanía de los Estados que formarán parte de ella, y que esto no se producirá sin levantar grandes resistencias». Los diplomáticos, afirmando el carácter inmanente de la

(59) Cfr. R. DE TRAZ: *De la ligne des rois à la alliance des peuples*, París, 1939; J. BACH-TAI: *Chronologie des relations internationales de 1870 à nos jours*, París, 1951; P. RENOUVIN y J. B. DUROSELLE: *Introducción a la política internacional*, Madrid, 1968; J. CHASTENET: *Europa entre dos guerras*, Madrid, 1945; J. PABÓN: *Los virajes hacia la guerra*, Madrid, 1946; M. BAUMONT: «La faillite de la paix, 1918-1939», 2 tomos, en *Peuples et Civilisations*, PUF, 1967; A. LINK: *Wilson, the diplomatist*, Hopkins University Press, 1957; A. WALWORTH: *Woodrow Wilson*, Boston, 1965; J. NERÉ: *1929: análisis y estructura de una crisis*, Madrid, 1970; F. P. WALTERS: *A history of League of Nations*, Oxford, 1952; J. B. DUROSELLE: *Política exterior de los Estados Unidos*, México, 1966; R. LEDKHMANT: *La Era de Keynes*, Madrid, 1978; E. NOLTE: *La crisis del sistema liberal y los movimientos fascistas*, Barcelona, 1973; G. CAROCCI: *La política estera dell'Italia facista (1925-1928)*, Bari, 1969; J. STRACHEY: *La lucha por el poder, marxismo o fascismo*, Madrid, 1937; W. LAQUEUR: *The Fate of Revolution. An Interpretation of soviet History*, London, 1967; C. DAVID: *La Alemania de Hitler*, México, 1971, y E. COLLOTTI: *La Alemania nazi*, Madrid, 1972.

política exterior, su permanencia por encima de épocas y regímenes, difuminarán la diferencia entre vieja y nueva diplomacia: «Muchas de las condiciones que antes daban encanto a la vida diplomática –escribe el diplomático francés– habrán desaparecido (...). Diplomacia nueva, vieja diplomacia, son palabras que no corresponden a nada real. Lo que tiende a modificarse es el exterior, o, si se quiere, el ornamento de la diplomacia. El fondo quedará el mismo porque la naturaleza humana no cambia, porque las naciones no tendrán nunca más que una manera de arreglar entre ellas las diferencias y porque la palabra de un hombre honrado será siempre el mejor instrumento de que un gobierno podrá servirse para hacer triunfar sus puntos de vista». Criticarán la intervención de «especialistas», defendiendo la «Carrera», aunque, eso sí, reclamando su acomodación a la actualidad de los tiempos, añadiendo a las antiguas cualidades de sus hombres un sentido agudo de la vida moderna y la comprensión de las necesidades económicas que dominan la vida de los Estados. Formularán objeciones, cuando no una severa repulsa al control por los representantes del pueblo de la política exterior: exponen así la dificultad que entraña la negociación si los acuerdos pueden no ser ratificados, la ignorancia e irresponsabilidad del pueblo soberano que puede repudiar los compromisos adquiridos, las dilaciones, la inclinación de las democracias por las fórmulas vagas, más que a las declaraciones precisas... Más tajante será Mousset: «On croit rêver quand on lit à distance ou à tête reposée les elucubrations de nos législateurs sur des matières de politique étrangère (...) L'Intervention du Parlement dans les questions de diplomatie ou de propagande est –à de bien rares exceptions près– le prelude certain de la confusion et de l'incohérence». Se defiende el secreto, al menos, de las negociaciones preparatorias de los acuerdos y se ataca la irresponsabilidad, cuando no la corrupción de la prensa y de los riesgos de una propaganda falaz, fácil de imponer a la credulidad de las masas...

Junto a consideraciones no pocas veces de peso, ingenuidades singulares y una evidente prevención frente a los nuevos rumbos de la diplomacia. No parece excesivo afirmar la inadecuación de unos Cuerpos Diplomáticos, cuya composición social parece haber variado poco, como acredita la escasez relativa de sus retribuciones, a las exigencias, ciertamente tan complejas como duras, suscitadas por las relaciones internacionales del período de entreguerras. Mundo violento, en el que los tratados son violados sistemáticamente, dominado por el espíritu de agresión y la más cínica propaganda, en el que nazis y

comunistas hacen la figura del burro en la delicada cacharrería que era la por Ortega denominada «sociedad europea», con su carga de herencia cultural e histórica, su repertorio de vigencias, que se queda, en aquel momento, sin una «instancia general», sin un punto común de referencia.

En estas circunstancias, los diplomáticos, personificación de las viejas tradiciones, difícilmente podían entenderse con los representantes del totalitarismo, aun cuando como subraya Nicolson, las diferencias puramente formales fueran atenuándose: «Los modales que adoptaron estos misioneros de un nuevo sistema (se refiere a los representantes de la URSS) combinaba al principio la robusta aspereza de un proletariado triunfante con esa sonrisa de consciente superioridad moral que asocia a todos los convertidos a una nueva religión. Sin embargo, conforme fueron pasando los años, la URSS recayó, no sin elegancia, en los modales del viejo convencionalismo» (60). Patente resulta también la vinculación de la «Carrera» a la dimensión mundana de aquella sociedad europea, internacional de las aristocracias, heredera atractiva, aunque degradada, del cosmopolitismo ilustrado, brillantemente descrita —no es una casualidad— por un diplomático, Paul Morand: «Los diplomáticos creerán en su existencia, aferrándose ciegamente a sus restos, cuando Europa está ardiendo». Una vez más, Albert Mousset, otro diplomático, nos ofrece ejemplos significativos: «(...) N'empêche qu'un des derniers rapporteurs du budget des Affaires étrangères a pu s'exprimer ainsi. Dieu merci!, le regne des salons n'est point fini. Le commerce habituel d'un femme d'esprit, d'un grand seigneur, d'un artist éminent, d'un clubman averti (sic) demeurent au diplomate aussi précieux et aussi nécessaire que la rencontre accoutumée d'un banquier, d'un industriel, d'un politique (resic) ou d'un commerçant» (61). J. Legras, en sus *Mémoires de Russie*, obra excelente por su finura de observación y su sentido crítico, reconocía que los representantes franceses, escasamente dotados para la búsqueda de información, al no conocer apenas más que los salones de la capital y no frecuentar más que a personajes de alto relieve social, tuvieron una confianza injustificada en la solidez del régimen zarista. Otro representante francés en España —señala Mousset— estaba perfectamente informado sobre los enlaces entre las familias aristocráticas y acerca de los chismes de la Corte, pero desconocía por completo lo que ocurría en la Casa del

(60) H. NICOLSON, *op. cit.*, p. 47.

(61) A. MOUSSET, *op. cit.*, p. 77.

Pueblo y en los centros obreros, y jamás se le ocurrió –ni a él ni a ningún otro miembro del servicio diplomático– utilizar la documentación de nuestro Instituto de Reformas Sociales...

¿Cómo extrañarse entonces de los continuos errores cometidos por los diplomáticos de la época, que sobreestimaron «hasta el absurdo» la potencia de Italia, desconocieron la fuerza de la Rusia Soviética o consideraron, en momentos decisivos, que Hitler estaba contra las cuerdas o que podía ser apaciguado con concesiones? Así, inmediatamente antes de la invasión de Polonia, el embajador francés, Coloudre, escribía a su Gobierno, repitiendo, en suma, afirmaciones anteriores de su agregado militar: «La prueba de fuerza se inclina a nuestro favor. Me dice una fuente segura que desde hace cinco días el señor Hitler se muestra vacilante, que hay fluctuaciones en el seno del partido y que los informes señalan un creciente descontento en el pueblo. Hay que seguir resistiendo. Resistir, resistir, eso basta...; según lo que me dicen, el señor Hitler se pregunta cómo puede salir del atasco. Creo que es usted pescador. Bien, ¡el pez está en el anzuelo! Ahora hay que maniobrar con la habilidad necesaria para sacarlo sin que se rompa el hilo.» Roger Peyreffitte, en *El fin de las embajadas*, amarga crítica del Quai d'Orsay, réquiem por un mundo ido, comenta duramente el texto: «Tal era la carta, uno de los documentos más espantosos de la diplomacia francesa. Su autor asumió ese día una de las mayores responsabilidades de la historia. Nadie se ha equivocado tan trágicamente al aconsejar al jefe de su país el día inmediatamente anterior a una guerra. Nada faltaba a esa página inmortal: la Carrera se pintaba en ella con sus auténticos colores. Había una referencia a una «fuente segura» para anunciar la falsa noticia; había un “señor Hitler” que mantenía el tono diplomático en una carta familiar; había la nota sentimental, “con el corazón henchido de emoción”; había la desenvoltura de la metáfora sacada de la pesca. Pero el hilo que el pez iba a romper era el hilo de la Parca para millones de hombres.» Mientras tanto, el embajador francés en París, apoyándose en informes secretos, afirmaba que Hitler había tenido una crisis nerviosa y que un general antinazi se aprestaba a marchar sobre Berlín...

5. Si la consideración del siglo XIX no permite olvidar cuanto supone de continuación con respecto al antiguo Régimen, al revisar el siglo XX resulta forzoso poner de relieve, como hace Barraclough, lo que tiene de nuevo, incluso su carácter de ruptura con el período anterior,

sobre todo desde el momento en que alcanza plenamente su identidad específica, es decir, después de 1945 (62).

La segunda guerra mundial -1939-1945- representó un paso más en el camino de la «totalización» de los conflictos bélicos: por su extensión, por su duración y, sobre todo, por su intensidad, sobrepasando en pérdidas humanas y materiales todo lo que hasta entonces había conocido el mundo. El fin de la guerra vino acompañado de cambios decisivos. Los acuerdos de Teherán, Yalta y Postdam trazan las grandes líneas de la reorganización política y territorial de Europa, consagrando la división de Alemania y el abandono de los países del Este al imperialismo de la URSS, cuyo régimen totalitario mostrará la más notoria incapacidad para evolucionar a un «socialismo de rostro humano». Los países occidentales iniciarán entonces un proceso de profundización de la democracia política y social, y en el mismo año en que termina el conflicto se constituirá la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en un intento de preservar la paz y la libertad. Sin embargo, dos años después, los vencedores se dividirán en dos bloques, el mundo libre y el mundo comunista, enfrentados en una guerra de características inéditas, la «guerra fría», que, con diversas alternativas, llega al momento actual (63).

El mundo contemporáneo se define en su plenitud por unas características estructurales básicas, que, como dije antes, comportan una decisiva novedad: cambio en el papel que Europa ha venido desempeñando en el mundo, consolidación de los Estados Unidos y la Unión Soviética como superpotencias, derrumbamiento de los antiguos imperialismos -británico, francés, holandés-, resurgimiento de Asia y de Africa, reajuste de las relaciones entre la población blanca y de color, utilización de la energía atómica, desafío japonés, relieve adquirido por China, aparición de la «neutralidad» como nuevo concepto político,

(62) Cfr. G. BARROCLOUGH: *Introducción a la Historia Contemporánea*, Madrid, 1965.

(63) Cfr. M. ROBERTSON: *The Origins of the Second World War*, Stanford University Press, London, 1973; J. VIDALENC: *Le Second Conflict Mondial. 1939-1945*, París, 1970; H. MICHEL: *La Seconde Guerre Mondiale (1939-1945)*, 2 tomos, París, 1970; A. J. TOYNBEE: *La postguerra*, Barcelona, 1956; W. LAQUEUR: *Europa después de Hitler*, Barcelona, 1974; CH. CHAUMONT: *L'ONU*, París, 1982; C. MEIGS: *Las Naciones Unidas*, México, 1964; A. FONTAINE: *Histoire de la guerre froide*, 2 vols., París, 1965; M. ABERASTURY: *Política mundial contemporánea*, Buenos Aires, 1970; Z. BRZEZINSKI y S. HUNTINGTON: *Poder político USA/URSS*, Madrid, 1970; S. BROWN: *Nuevas tensiones en la política mundial*, Buenos Aires, 1975; M. CROUZET: *Le Monde después 1945*, 2 tomos, París, 1970; N. LUXEMBOURG: *Europe since World War II. The big change*, Southern Illinois Press, 1973; P. GERBET: *Las Organizaciones Internacionales*, Buenos Aires, 1966; A. TRUYOL SERRA: *La sociedad internacional*, Madrid, 1977; F. L'HUILLIER: *De la Sainte Alliance au Pacte Atlantique*, 2 vols., Neuchatel, 1954-1955; W. W. ROSTOW: *La difusión del poder. 1957-1972*, Barcelona, 1973, y R. E. OSGOOD: *Las alianzas. Su funcionamiento*, México, 1971.

crecimiento del intervencionismo del Estado en la sociedad, a fin de conformar un orden económico y social más justo (Welfare State)...

Fundamental para la comprensión de la Historia contemporánea es la conciencia de su universalización. En nuestros días, la única Historia contemporánea posible es la Historia universal. El planeta se cubre con una densa red de informaciones que ponen en comunicación todos los rincones del planeta. Cualquier acontecimiento tiene una difusión inmediata en el mundo entero. Existe un mercado mundial del que depende el nivel de vida o las posibilidades de subsistencia del agricultor español o del minero chileno. Las crisis económicas se transmiten inmediatamente de un país a otro. En fin, noticias, crisis económicas y movimientos de precios, conflictos e ideologías se propagan con rapidez «en un medio relativamente homogéneo, continuo y ampliamente unificado» (64). El mundo tiende a convertirse en la «aldea universal» de que habló McLuhan. No hay que exagerar, sin embargo, la unificación del mundo. Está, en primer lugar –volveremos a ello– la heterogeneidad del sistema interestatal. Cuidémonos, por otra parte, de imaginar las sociedades contemporáneas según el modelo occidental. No cabe desconocer la diversidad de las sociedades y la singularidad de sus experiencias. No caigamos en el error de pensar que todos los países tienen que pasar por una evolución uniforme. Como señala F. Furet: «El mundo de hoy ofrece demasiados ejemplos de resistencias culturales a la generalización del modelo occidental de crecimiento económico para que el historiador no ponga en tela de

(64) R. ARON: *La República Imperial*, Madrid, 1976; T. MOLNAR: *El modelo desfigurado. Los Estados Unidos de Toqueville a nuestros días*, México, 1980; cfr. R. W. PETHYBRIDGE: *Historia de Rusia en la posguerra*, Madrid, 1968; B. H. LIDELL-HART: *El ejército soviético*, Barcelona, 1970; C. CASTORIADIS: *Devant la guerre*, 2 tomos, París, 1981; B. LAZITH: *Los partidos comunistas de Europa 1915-1955*, Madrid, 1961; C. J. FRIEDRICH y Z. K. BRZEZINSKY: *Dictadura totalitaria y autocracia*, Buenos Aires, 1965; F. FEITJO: *Historia de las democracias populares*, Barcelona, 1973; H. GRIMAL: *La descolonisation, 1919-1963*, París, 1965; H. DESCHAMPS: *La fin des empires coloniaux*, París, 1971; P. BAIROCH: *El tercer mundo en la encrucijada*, Madrid, 1973; C. RANGEL: *L'Occident et le tiers monde. De la fausse culpabilité aux vraies responsabilités*, París, 1982; M. PAILLET: *Marx contra Marx*, París, 1971; W. BERSLEY: *Historia moderna de Japón*, Buenos Aires, 1968; J. NEEDHAM: *Dentro de los Cuatro Mares. El diálogo entre oriente y Occidente*, Madrid, 1975; H. CARRÈRE D'ENCAUSE y S. SCHRAM: *Le marxisme et l'Asie, 1853-1964*, París, 1983; H. BROCHER: *La miracle économique japonais*, París, 1970; T. UMERSONO: *Le Japon à l'ère planétaire*, París, 1983; R. C. NORTH: *El comunismo chino*, Madrid, 1965; S. LEYS: *Sombras chinas*, Madrid, 1977; y *Los trajes del presidente Mao. Crónica de la revolución cultural china*, Madrid, 1976; A. PEYREFITTE: *Cuando China despierta*, Barcelona, 1977; A. MASSON: *Historia de Vietnam*, Barcelona, 1971; R. DECOTTIGNES y M. DE BIEVILLE: *Les nationalismes africains*, París, 1963; J. HATCH: *A History of Post-War Africa*, London, 1965; J. GANIAGE, H. DESCHAMPS y O. GUITARD: *L'Afrique au XXe siècle*, París, 1966; L. S. SENGHOR: *Les fondaments de l'africanité ou negritude et arabité*, París, s. f., y *Décolonisation es régimes politiques en Afrique noire*, París, 1967; M. BERGER: *El mundo árabe actual*; H. BOLULARES: *L'Islam la peur et l'esperance*, París, 1983; D. SOURDEL: *El Islam*, Barcelona, 1971; D. SHAYEGAN: *Qu'est-ce qu'une révolution religieuse*, París, 1983; A. KRIEDEL: *Israel, est-il coupable?*, París, 1983; C. VELIZ: *La tradición centralista de América Latina*, Barcelona, 1984; C. RANGEL: *Del buen salvaje al buen revolucionario*, Caracas, 1977; y C. FURTADO: *La hegemonía de los Estados Unidos y América Latina*.

juicio la problemática manchesteriana del progreso (o su inversión marxista) y no oriente su curiosidad hacia el análisis político ideológico de las sociedades del pasado» (65). Ciertamente uno de los aspectos más interesantes de la cultura histórica es, o debería ser, ensanchar y enriquecer nuestros estrechos puntos de vista, haciéndonos contemporáneos de otras épocas y ciudadanos de otros pueblos. Quizás el fenómeno capital de nuestro tiempo sea, como ha dicho Mircea Eliade, el descubrimiento del hombre no europeo y de su universo espiritual.

Unificación, aunque no integración planetaria, diversidad y riqueza de pueblos y culturas son características del tiempo presente, que deben completarse, para una adecuada comprensión de las relaciones internacionales actuales, con una clara percepción de ciertos aspectos de nuestro mundo, con frecuencia enmascarados, si no deformados, por las ideologías consecuentes a una situación de «guerra fría», de enfrentamiento entre bloques.

Europa, civilización acorralada

Una serie de libros importantes aparecidos en los últimos tiempos plantean con rigor la crisis europea. Entre ellos, «World out of work», de G. Merrit, «The World after oil» de B. Nussbaum y «Un pari pour l'Europe» de M. Albert. Estos libros, su reflexión moral, política, económica y diplomática, enriquecen un debate que se prolonga desde los orígenes de la Comunidad Económica Europea hasta la situación dramática actual: baste un dato, millones de parados de los países del área de la OCDE han costado a sus contribuyentes 500.000 millones de dólares, Y no existen respuestas nacionales. Sólo cabe avanzar hacia la integración europea: pensemos que actuando aisladamente, los europeos han gastado el doble que el Japón para relanzar, con bastante menos eficacia, sus sectores de microelectrónica «nacionales». Y es que «los hombres que inventaron la libertad esculpiendo la «Victoria de Samotracia», los hombres que enterraron 40 millones de muertos en una guerra mundial para defender la libertad de nuestro continente, los hombres que protagonizaron las dos revoluciones industriales que han transformado la vida del hombre de modo más radical que dos mil años de historia, los europeos, en suma, viven hoy día entregados a conflictos de raro y patético bizantinismo (Juan Pablo Quiñonero).

(65) F. FURET: «Lo cuantitativo en Historia», en *Hacer Historia*, vol. I. *Nuevos problemas*, bajo la dirección de P. NORA y J. LE GOFF, Barcelona, 1978, p. 72.

En este contexto debería plantearse el absoluto desequilibrio de fuerzas en el Viejo Continente: por vez primera en la historia de nuestra civilización, una potencia militar ascendente, la URSS, puede, desde su superioridad en artillería nuclear, «intimidar, neutralizar y someter todas las poblaciones de la minúscula península europea a la voluntad imperial de la potencia dominante en la gigantesca masa euroasiática» (Quiñonero). Dramático problema que viene siendo objeto de dispares respuestas: la que cabe ejemplificar en el más reciente trabajo de Gunder Frank: «El desafío europeo», que postula como solución europea la ruptura con Washington y el acercamiento al Este; y la que, a través de obras como *La bataille des euromissiles* de M. Tatu, *Nuclear forces in Europa. A Handbook for the debat*, de H. J. Newman, *Soviet Strategic forces, requeriment and responses*, de R. Berman y J. Baker, *Contre la stratégie des curiaces* de Francois de Rose y *La force du vertige* de A. Gluksman, denuncia los riesgos de tal alternativa.

El desconocimiento de la URSS y de su historia

La ignorancia del tema es manifiesta, reflejada, incluso, muy frecuentemente en nuestros textos de historia y, por supuesto, en los medios de comunicación, en los que fenómenos como los acuerdos de Yalta, los problemas de la «guerra fría» o la naturaleza del régimen soviético, se deforman desde una pretendida objetividad. Libros como *Comprendre l'Ancien Régime Russe* de Marc Raeff, importante para un correcto entendimiento de una continuidad rusa, de Pedro el Grande a Lenin; *Devant la guerre. Les réalités*, de Castioriadis, sobre el carácter rigurosamente militarizado de la sociedad soviética, las *Memorias* de Suvarin, *Le grand frère*, de Heléne Carrère d'Encausse, *The Grand Strategy of Soviet Union*, de Edward Littwak... y tantos otros, tienen muy escasa repercusión, y de muchas obras fundamentales resulta casi imposible encontrar la menor referencia.

Occidente y el Tercer Mundo

El problema se plantea siempre en estos términos, que adquieren carácter de lugar común, de generalización sin matices: los distintos países se agrupan en un centro y en una periferia, siendo estructural la relación entre estos dos ámbitos. El centro explota a la periferia, y la disparidad en cuanto a niveles de desarrollo se agudiza siempre en

beneficio del centro o del mundo desarrollado. En otros términos, dos caras de la misma moneda: desarrollo para unos y subdesarrollo para otros, en una relación más o menos estable, en la que los dos términos se explican recíprocamente. Y todo esto, adquiere categoría de mito intocable: la miseria de los subdesarrollados es la riqueza de los desarrollados, y a la inversa.

Pero el mito no se sostiene, ni a nivel histórico, ni en las circunstancias actuales. Históricamente puede demostrarse que el despegue económico de Europa es anterior a las grandes conquistas coloniales en el caso de Inglaterra y Francia; la política colonial fue más bien un obstáculo al desarrollo de España y Portugal; Alemania, Suiza, Suecia y otros países han alcanzado altos niveles de desarrollo sin tener colonias. Y en cuanto al neocolonialismo o términos injustos de intercambio entre los países que exportan materias primas y los que exportan productos manufacturados, fenómeno real, Carlos Rangel muestra, con abundantes ejemplos, que la culpa de esta falta de equidad está más en las prácticas corruptas y en la pavorosa ineficacia de las élites y gobiernos de aquéllos —frecuentemente «progresistas»— que en el maquiavelismo y la prepotencia imperial de estos últimos (66).

Y, por otra parte, la convicción de que la relación entre países ricos y países pobres es permanente y que las distancias entre ellos se acrecientan, tampoco resiste el análisis. Puede demostrarse que un grupo importante de países subdesarrollados sí se desarrolla y que estos países crecen a partir de una mayor participación en la circulación internacional de mercancías y capitales. Y es que este progreso surge de las causas específicas de cada país y de su realidad concreta, sin que tampoco sea posible considerar la relación exterior como el fundamento decisivo para entender lo que sucede interiormente, tal como proclama la teoría del subdesarrollo: Stavenhagen, Gunder Frank, Laclan, Ruy Mauro Marini, Furtado... Asistimos, pues, hoy día, a un insospechado crecimiento de ciertas zonas del Tercer Mundo, especialmente de países situados en una cuenca del Pacífico, que está en trance de desplazar a la del Atlántico como centro económico mundial. La frontera entre los países más avanzados y los nuevos países industrializados se mueve constantemente y debe ser objeto de análisis y de investigación. Entre los países de considerable evolución en los últimos años se encuentran, por ejemplo, Brasil, Colombia, Corea del Sur, México, Tailandia,

(66) Cfr. C. RANGEL: *El tercermundismo*. Prólogo de F. REVEL, Caracas, 1983.

Singapur, Malasia y otros. De un grupo de 11 de éstos se puede decir que en el decenio 1970-1979 han crecido a un promedio anual del 7,4 por 100 en su producto bruto, y en conjunto éste se duplicó -107 por 100- en ese período, mientras que los siete países más desarrollados del mundo crecieron globalmente en ese periodo sólo un 43 por 100. Además, la crisis afectó mucho menos a los nuevos países en desarrollo, que siguieron creciendo en medio de una recesión mundial. Si esta relación de tasas de crecimiento se mantiene -y es posible, porque el desarrollo se ha logrado, entre otros medios como la aportación de capital extranjero, gracias a ramas de producción de muy alta competitividad en el mercado mundial-, para dentro de muy poco, antes de finalizar el siglo, de las 20 economías capitalistas más grandes del mundo 9 ó 10 serán del llamado Sur o Tercer Mundo. El conflicto Norte-Sur, que existe, debe, pues, plantearse en términos más correctos de lo que suele hacerse: el capitalismo se desarrolla más rápido en el Sur, porque es más reciente y porque su mayor vinculación al mercado mundial -lejos de provocar estancamiento- ha servido como impulso y refuerzo de esta tendencia (67).

La crisis del socialismo democrático o su convergencia con el liberalismo

Junto con el total descrédito del «socialismo real», el de los países comunistas, uno de los fenómenos más interesantes de la hora presente, visible muy claramente en el socialismo francés -y en el español- es el de la convergencia capitalismo-socialismo democrático, convergencia que muestra una clara «conversión» por parte del segundo, visible desde luego en la práctica, mas también en la obra de teóricos como Alain Minc (68) y P. Rosanvallón (69). Estos economistas separan las ideas socialistas del Estado-Providencia, aceptando el mercado, la legitimidad del beneficio y hasta, en determinadas circunstancias, la economía subterránea y manteniendo apenas la conveniencia de nacionalizar escasas empresas decisivas, que, en todo caso, deben ser gestionadas como empresas privadas. En el fondo, la coincidencia con las posiciones de un liberal como Dahrendorf, resulta importante (70).

(67) Cfr. JORGE C. CASTAÑEDA; *Los últimos capitalismos*. México, 1982.

(68) Cfr. A. MINC: *L'après-crisis est Commencé*, Paris, 1982.

(69) Cfr. P. ROSANVALLON: *La crise de l'Etat providence*, Paris, 1982.

(70) Cfr. R. DAHRENDORF: *El nuevo liberalismo*, Madrid, 1982.

El centralismo de Iberoamérica

Lejos del visceral antiamericanismo tan al uso, un libro reciente de Claudio Veliz, replantea de forma rigurosa toda la historia contemporánea de Iberoamérica a la luz de una tradición centralista, que, desprovista en el fondo de ideología política, se ha traducido permanentemente en un reforzamiento de la estructura vertical del poder político. Tradición centralista, inagurada bajo los dominios hispánico y portugués. Estado absorbente, ávido y ubicuo, cuyos tentáculos se han deslizado en todos los ámbitos de la vida social, vaciándola de sustancia (71).

Desde estas perspectivas, es posible entender mejor las características y problemas del sistema interestatal y de la sociedad y la política internacionales del momento presente.

«Quizá —señala Aron— podría denominarse sociedad internacional o sociedad mundial al conjunto que engloba el sistema interestatal, la economía mundial (o el mercado mundial o el sistema económico mundial), los fenómenos transnacionales y supranacionales, aplicándose el objetivo internacional a todos los aspectos que he distinguido. Por comodidad, llamamos sociedad internacional al conjunto de todas esas relaciones entre Estado y entre personas privadas que permiten soñar con la unidad de la especie humana. No creo que la fórmula sociedad internacional o, preferentemente, mundial constituya un verdadero concepto. Designa, sin describirla, una totalidad que incluiría a la vez el sistema interestatal; el sistema económico, los movimientos transnacionales y las diversas formas de intercambio (de comercio, en el sentido amplio del siglo XVIII de sociedades civiles con sociedades civiles, las instituciones supranacionales.» Dentro de la sociedad internacional, adquiere primacía el sistema interestatal que incluye a los Estados —a todos, dada su pertenencia a la ONU y la omnipresencia de las dos grandes potencias— que mantienen entre sí relaciones más o menos regulares y tienen conciencia del riesgo de verse implicadas en una guerra general. Sistema interestatal y sistema económico están mutuamente relacionados, mas nada justifica la primacía del segundo sobre el primero: «la interpretación marxista-leninista o leninista de las guerras choca, para los años de la posguerra, con obstáculos insuperables. Lenin se inclinaba a pensar que las guerras entre los Estados

(71) C. VELIZ: *La tradición centralista de América Latina*, Barcelona, 1984.

capitalistas surgían de las rivalidades económicas. Pues bien, esta vez las rivalidades económicas se desarrollan en el interior de la Alianza Atlántica o de alianza japonesa-estadounidense (...). Las rivalidades económicas entre los Estados industrializados continúan agravadas por la desaceleración del crecimiento. Ninguno traduce las rivalidades en guerra. Pero, hasta el presente, la hostilidad de bloque a bloque, de régimen a régimen, supera las rivalidades económicas (...). Las razones del sistema interestatal superan las quejas que suscita el sistema económico» (72). El sistema interestatal, por consiguiente, coexiste con un mercado mundial, que «no es la causa ni el efecto de las relaciones diplomático-estratégicas de los Estados».

Representando, pues, el elemento decisivo, estructurante, de la sociedad internacional, el sistema interestatal de nuestro tiempo es un sistema planetario, ya que, como hemos dicho, agrupa a todos los Estados; bipolar, en cuanto que la configuración del equilibrio de fuerzas se produce en torno a dos grandes bloques, dirigidos por las superpotencias a través de la OTAN y del Pacto de Varsovia; profundamente conflictivo, incluso en períodos aparentemente pacíficos, al vivirse en una situación de «guerra fría», estabilizada por el terror a la potencia de las armas termonucleares; y extremadamente heterogéneo, dada la profunda diversidad de formas políticas, de cuerpos sociales y de estructuras económicas e ideológicas.

Del examen de las realidades internacionales –sociedad, sistema y política– de la posguerra, cabe formular algunas conclusiones:

La existencia de una sociedad interestatal, en constante crecimiento según muestran los crecientes intercambios entre todos los países que se traducen en el enorme número de convenios y organismos interestatales, transnacionales o supranacionales y que, hasta cierto punto, traspasan el «telón de acero», no puede ocultar las fundamentales diferencias que separan a los países de los dos bloques, radicalmente heterogéneos en lo que se refiere a las formas de Estados, a la legitimidad del poder y a sus estructuras sociales.

La bipolaridad –división de dos bloques antagonicos– del sistema interestatal, no debe llevar a borrar su carácter disimétrico. Frente al carácter unitario, imperialista, ofensivo, del bloque soviético –ningún país colonizado por la URSS puede decidir su régimen político o la

(72) R. ARON, *op. cit.*, pp. II-VII.

orientación de su política exterior— hablar de «imperialismo americano» en relación con un bloque occidental —configurado con un evidente carácter defensivo— para designar la, hoy por hoy, inevitable hegemonía americana. —ningún sistema interestatal ha sido jamás igualitario ni puede serlo— traduce una de las típicas perversiones semánticas de nuestra época, dada su inexactitud, incluso para Iberoamérica, donde los Estados Unidos ni han creado un imperio, ni siquiera ejercido soberanamente una autoridad imperial, aunque frecuentemente hayan preferido «déspotas conservadores, a veces sórdidos, a una revolución de izquierdas, susceptible de deslizarse al marxismo-leninismo. En los otros continentes, la diplomacia estadounidense se inspiraba en las mismas ideas o en los mismos sentimientos, más preocupada por difundir la democracia de tipo occidental (imposible a menudo, por lo demás) que de impedir una revolución marxista-leninista. Si se califica de imperialista toda diplomacia de esta clase, que no solamente trata con los gobernantes extranjeros, sino que se esfuerza por ayudar, en el interior de los Estados, a los detentores del poder o a los candidatos al poder considerados favorables para los intereses estadounidenses, yo sólo encuentro diplomacia no imperialista en los países pequeños», señala Aron (73).

Dado el carácter del sistema interestatal, resultado del hundimiento de nuestro continente en la segunda guerra mundial, que puso frente a frente a los EE. UU. y a la URSS, los Estados europeos no pueden garantizar por sí mismos su seguridad, por lo que, abandonado el camino de la neutralidad, fácilmente vulnerable al chantaje soviético, sólo resta, en la situación actual, la coalición en torno a la superpotencia americana.

El mundo vive en una coyuntura de «guerra fría», larga conyuntura que abarca ya un período de más de treinta años, cuya no conversión en conflagración abierta se debe al equilibrio que surge de la posible destrucción de las partes en conflicto, y aun de todo el planeta, por las armas atómicas —«sólo Hiroshima, ha recordado recientemente Marguerite Duras—, mantiene el respeto a la guerra atómica». Se trata de una situación creada por la actitud agresiva de la URSS: «El objetivo de Occidente —escribe Aron— no es el de destruir los regimenes soviéticos, sino el de persuadir a los comunistas que hay espacio para

(73) *Ibid.*, p. XXVII.

regímenes diferentes, que no tendrían por qué considerarse enemigos. El objetivo del bloque soviético es el de eliminar a los regímenes capitalistas y el de utilizar, con este fin, los movimientos revolucionarios, los movimientos de liberación nacional o social. Uno de los grandes contempla una victoria políticamente total, militarmente absoluta; el otro, la coexistencia pacífica, como objetivo y no solamente como medio, a la manera de su rival» (74).

Es claro que desde esta perspectiva, surge como exigencia básica para la supervivencia del mundo libre, la del mantenimiento del equilibrio global entre las fuerzas militares: la continuación del lento deterioro de las posiciones occidentales, minadas por un pacifismo —hoy día la más importante táctica de infiltración soviética— que, consciente o inconscientemente, postula o, en cualquier caso, lleva al desarme unilateral, entraña el más grave riesgo posible de guerra caliente o de capitulación ante la URSS, por lo que una estrategia correcta sólo puede basarse en la reciprocidad rigurosa tanto de armamentos, como de un proceso de desarme, obviamente necesario.

En fin, viene siendo error típico de los países occidentales considerar a la Unión Soviética como una «gran potencia clásica» —exagerándose, en este sentido, la identidad a través del tiempo de la política exterior rusa—, como un estado normal, semejante a los del mundo libre, es decir, prescindiendo de elementos esenciales para la comprensión de aquélla: el Partido y la ideología comunistas. El proyecto soviético de expansión y de aniquilamiento del adversario, flexible en las tácticas, rígido en los principios, muestra una perfecta coherencia desde 1917, integrando a tal fin todos sus medios: Sus diplomáticos practican sistemáticamente el espionaje, las conferencias internacionales en las que participan no han venido siendo, en palabras de Burham, que conservan su actualidad, «mecanismos mediante los cuales se busca asegurar pactos, convenios, arreglos, acuerdos o medios para la paz. Para los comunistas, estas conferencias son campos de batalla; y las actuaciones de los delegados comunistas son actos de guerra» (75), y los acuerdos que firman —tal ha ocurrido en el acta de Helsinki— son sistemáticamente violados.

No se trata con todo esto, naturalmente, de negar la necesidad de conferencias y convenios, tanto más cuanto que es fundamental

(74) *Ibid.*, p. 682.

(75) J. BURHAM: *La inevitable derrota del comunismo*, Buenos Aires, 1950, p. 60.

extender la propagación de ideas correctas en un mundo en el que buena parte de la diplomacia «es esencialmente verbal y sólo se resuelve en una especie de debate permanente», y en el que resulta necesario convencer no sólo a terceros países, sino a los propios aliados –el bloque occidental no es un imperio– de la justicia y oportunidad de cada decisión. Mas sí que en las relaciones del mundo libre con la URSS, dado el carácter total de la diplomacia rusa y la perfecta integración de sus medios de acción, carecen de sentido tanto la ingenua convicción de que ambas partes buscan las mismas cosas, como la creencia en la posibilidad de que en dichas relaciones puedan diferenciarse aspectos distintos, los políticos y los económicos, por ejemplo.

Los problemas propios de la diplomacia de nuestro tiempo, –vistos desde la perspectiva europea–, tanto en lo que se refiere a su adaptación a los principios democráticos de nuestra cultura, como también, en cuanto rama de la función pública, en cuanto cuerpo funcional, son consecuencia de algunos de los rasgos propios de la época presente. En este sentido, la existencia de unas relaciones interestatales extremadamente complicadas –cabe hablar de una diplomacia total que integra múltiples facetas: económicas, políticas, psicológicas...– y ello a pesar de la política de bloques, ya que ésta si bien condiciona en el ámbito occidental la política a seguir, a diferencia de lo que ocurre con los países situados tras el telón de acero con estatuto cuasi colonial, no la determinan necesariamente, dejando a los Estados un considerable margen de acción, unido al evidente deterioro del papel de Europa en el juego de fuerzas que decidirán el futuro mundial, pone de relieve la complejidad que reviste hoy día la formación del profesional del Servicio Exterior. Saberes generales, conocimientos especialidades..., sí, más también, y no en último lugar, ante una confusa situación de lucha ideológica, guerras no declaradas, conflictos latentes, ejércitos de liberación popular... se requiere clara visión de las realidades de la hora actual, conciencia precisa de la existencia de una sociedad europea –democracia parlamentaria y afirmación de los derechos humanos serían hoy sus rasgos definitorios–, de su imposible perduración como tal fuera de un contexto atlantista, lo que implica el alejamiento de cualquier veleidad neutralista o tercermundista: la potenciación de un país, la realización de una adecuada política internacional o de defensa, suponen el acuerdo fundamental de las élites acerca del interés nacional, antaño indubitablemente encarnado por el Monarca o el Estado, sujeto a discusión permanente en un contexto democrático.

Cabe afirmar, en teoría democrática, la existencia de un cuarto poder, poder exterior, distinto de los tres poderes clásicos –legislativo, ejecutivo y judicial– «caracterizado por proyectar la soberanía del Estado en las relaciones con los otros sujetos de derecho y actores de la vida internacional», y en el que el pueblo, a través de las Cámaras Legislativas, desempeñe el papel relevante. Mas, el ya antiguo concepto de «diplomacia democrática», sigue sin tener una vigencia real: «La política exterior –señala Ramiro Brotons– ha manifestado, conceptual e históricamente, una contumaz resistencia a la penetración de la participación y el control democrático» (76). La realidad de los últimos tiempos, siguiendo la tradición y en relación también con el intervencionismo estatal, aunque la demanda por un mayor protagonismo de la sociedad civil crezca en el momento actual, es la del práctico monopolio de la toma de decisiones en materia de política exterior por parte del Gabinete (dejamos de lado la dimensión sociológica del tema), marginando a un legislativo, por lo demás no excesivamente interesado en las cuestiones propias de la misma. Y aun dentro del Gobierno, el Presidente viene jugando, cada vez en mayor grado, un papel decisivo, personificando las relaciones exteriores, actuando con equipos propios, y reduciendo la función tradicional del Ministerio de Asuntos Exteriores a la de mera ejecución de la política internacional. «Casi podría concluirse –dice Roberto Mesa– aunque fuese a título provisional, que el proceso de toma de decisiones en política exterior ha pasado de una etapa aristocratizante o de elitismo de un cuerpo funcionarial a una fase oligárquica de concentración personal de poderes y competencias.»

Ciertamente, nadie discute la necesidad de que los Servicios Exteriores, con sus profesionales, mejor capacitados que los políticos para definir las situaciones internacionales, deban cumplir las funciones clásicas de la diplomacia: informar al propio Gobierno y negociar con los gobiernos extranjeros, en definitiva, ejecutar la política exterior. Incluso su participación resulta imprescindible, aunque no deba ser exclusiva (al requerir personas con variadas cualificaciones, capaces en su conjunto de abordar los problemas con una perspectiva pluridimensional) en la planificación de la política exterior, admitida hoy como necesaria para analizar las implicaciones a largo plazo de ésta y las diferentes soluciones a una crisis internacional, e instrumentada por medio de unidades de planificación en los Ministerios de Asuntos

(76) A. REMIRO BROTONS: *La acción exterior del Estado*, Madrid, 1984, pp. 13-14.

Exteriores (A. Viñas). Sin embargo, la progresiva configuración de una Sociedad Internacional, en la que, como ya se dijo, si bien es cierto que las relaciones interestatales –paz y guerra– constituyen su dimensión fundamental, incluye un sistema económico y unas relaciones trans o supranacionales de creciente importancia, se traducen en «diversificación y complejización», por su extensión y tecnificación, de las relaciones diplomáticas y por ende en la multiplicación de las tareas diplomáticas. De aquí el desarrollo de la llamada «Diplomacia Multilateral», tanto en su modalidad tradicional –la llamada «diplomacia de conferencia»– como en su modalidad más reciente, la ejercida por medio de las Organizaciones Internacionales, cuya proliferación es excepcional a partir de la segunda guerra mundial, y en la que tienden a participar directamente los distintos departamentos ministeriales (Villar Ortiz de Urbina). Todos los estudiosos del Servicio Exterior nos transmiten su preocupación por este problema. Así, en las páginas de esta misma revista, dice Roberto Mesa: «La realidad presente es que un número considerable de Ministerios invade las competencias exteriores por la vía de los hechos. No son pocos los departamentos ministeriales que asumen funciones de representación; que toman parte en negociaciones invocando su cualificación, que se relacionan directamente con sus homólogos extranjeros y que cuentan con sus propios servicios exteriores; y que de manera más formalizada, cuentan con sus propios agregados en las Embajadas; agregados de los que, administrativamente, su superior jerárquico es el propio Embajador, aunque la práctica cotidiana descubre tensiones y conflictos entre los diversos superiores jerárquicos». Y concluye, citando a Merle: «La pretendida unidad de acción del Ejecutivo frente a sus interlocutores extranjeros está pulverizada». Y en semejantes términos se expresa Alejandro Nieto, para quien la Administración Exterior del Estado vive hoy día «una heterogeneidad funcional extraordinariamente grave. Junto al gran bloque de las funciones diplomáticas (que pueden considerarse típicas), están las funciones consulares no menos importantes; y con el transcurso de los años, cada día se afirman otras funciones sectoriales, prolongación de los Departamentos de la Administración del Estado (Defensa, Comercio, Trabajo, Turismo, etc.), constituyendo al final un conjunto abigarrado que, en último término, sigue siendo una prolongación de toda la Administración del Estado, de todos y cada uno de los Ministerios. Por así decirlo, la Administración Exterior del Estado es una Administración del Estado a escala reducida. Y esta pluralidad es la gran cruz, la

gran dificultad de su Función Pública, nunca resuelta del todo, puesto que el elemental e insoslayable principio de la unidad de acción del Estado tropieza con los impulsos centrifugos de cada Departamento, que quiere imponer sus propias reglas, no sólo funcionales, sino funcionariales.

A esta variedad funcional se corresponde lógicamente una variedad orgánica, que se traduce en la amplia gama de Misiones diplomáticas, Representaciones permanentes, Delegaciones, Oficinas consulares, y, sobre todo, la inextricable red de los órganos, servicios e instituciones dependientes de los demás departamentos sectoriales de la Administración del Estado, es decir, de los Ministerios distintos al de Asuntos Exteriores».

Son, pues, importantes los problemas actuales de los Servicios Exteriores. Todo parece indicar que los diplomáticos resultan sobrepasados formalmente por el papel relevante desempeñado por los Jefes de Estado o los Presidentes de Gobierno en el ámbito de las relaciones internacionales, y desplazados, en cuanto a los contenidos de sus funciones, por otros sectores y cuerpos de la Administración, sin que exista la necesaria coordinación, evitando la dispersión de esfuerzos, y unidad de dirección del vasto y complejo haz de servicios estatales relacionados con la realidad internacional, tareas éstas que lógicamente deben ser responsabilidad de los Ministerios de Asuntos Exteriores (77). Añádase el desarrollo de las comunicaciones y de los transportes aéreos, que reducen las responsabilidades de las Embajadas y permiten al funcionario de cualquier rama de la Administración desplazarse con toda facilidad siempre que haya que realizar cualquier negociación concerniente al Ministerio respectivo; o la existencia de una información de los medios de comunicación social, no pocas veces manipulada por una interesada propaganda o simplemente adaptada a las pautas establecidas por el discurso ideológico dominante, que adquiere un peso político superior en los propios medios oficiales, al de la información diplomática (78).

En definitiva, es lógico que todo ello termine repercutiendo de alguna forma en los Cuerpos diplomáticos. Roberto Mesa ha empleado el término «gregarización de la función». Gregarización que permite

(77) Cfr. MARCELINO OREJA: «La política exterior en un sistema democrático», en *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores Marcelino Oreja Aguirre (7 de julio de 1976-31 de diciembre de 1977)*, Madrid, 1978, pp. 51-64.

(78) Cfr. SAINT GUILLAUME: *Le gaspillage des elites*, París, 1984, pp. 40-41.

medir la distancia recorrida con respecto al tiempo en que la función diplomática exigía personalidad, iniciativa, responsabilidad suma. La insistencia de los antiguos textos en reiterar aquellas inefables retahílas, aquellas ingenuas enumeraciones de condiciones y virtudes, ¿No suponían, quizás, una fe cierta en las posibilidades de acción del diplomático, en su capacidad para influir en el curso de los acontecimientos? La situación, y no sólo, claro es, en lo que respecta a los diplomáticos, ¿no implica una conciencia de aplastamiento del individuo por el peso de las burocracias, cercanas al caos organizativo? Sobre esta situación habrá que incidir, si no está incidiendo ya, la creciente desconfianza –histórica, aunque no actualmente, injustificada– hacia el Estado y su Administración, la creciente oleada neoliberal que, rompiendo con la concepción vigente desde la segunda guerra mundial de una Administración conformadora de un orden económico y social más justo –Estado Providencia– se revuelve desde la clase política, la «intelligentzia», las Universidades, contra toda pretensión estabilizadora, pues la intromisión del poder político en todos los sectores de la vida social no es sino una forma insidiosa de totalitarismo. En otros términos, ¿no será necesario replantear la conveniencia social de la orientación de las élites europeas hacia la Administración Pública? Saint Guillaume, en un libro reciente, de notable repercusión en Francia, lo resume así: «L'Orientation des élites vers l'appareil de l'Etat provoque á la fois un gigantesque gaspillage individuel et un gaspillage social plus grave encore, parce qu'il conduit à l'étrangement progressif de la société civile» (79).

Debe señalarse, para concluir, que la situación hace cada vez más necesaria en los cuerpos diplomáticos, en general, en los cuerpos de funcionarios –y cualquier reforma de la Función Pública debería tenerlo en cuenta– la correcta clarificación de sus fines institucionales básicos, la incorporación, incluso la «identificación emocional» de los agentes a la organización, es decir, la existencia de lo que Selznick ha denominado «leadership» –con su capacidad creadora de valores en el terreno institucional– las reformas fundadas en neutrales técnicas de eficiencia, en meros cambios orgánicos o en demagógicas igualaciones útiles para la manipulación política, –obviamente no sólo no resuelven nada, sino que empeoran las cosas. Desde el nivel de la «leadership» corresponde «formular la misión y función de la institución, reproducir la incorpora-

(79) *Ibid.*, p. 171.

ción institucional de los fines, la defensa de la integridad institucional». Sólo así las organizaciones funcionariales dejarán de ser entidades puramente mecánicas, corporativas en sentido estrecho, «desorientadas», para convertirse en «auténticas instituciones vivas, en cuerpos sociales animados de valores específicos, receptáculos del idealismo del grupo, cada uno con su carácter y personalidad singulares, conforme a sus fines y funciones» (80).

(80) Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La organización y sus agentes», en *La Administración Pública Española*, Madrid, 1963, pp. 226-227.