

DIPLOMACIA Y ESTRATEGIA

Salvador Bermúdez de Castro

LA QUIEBRA DE LA CONCEPCION CLASICA

El siglo xx está marcado por el sello de la desmesura. Cuando se compara la realidad vital que nos ha tocado vivir con las experiencias históricas anteriores, nos embarga esa característica como nota distintiva de la nuestra. En el relativismo de perspectiva en el que alternativamente nos podemos colocar, todo parece agigantarse o achicarse indeciblemente, en contraste con cualquier época pasada. Las distancias se han acortado por obra de espectaculares progresos técnicos, pero a la vez —y por ello mismo— es cada vez más difícil desentendernos de los acontecimientos, por lejano que sea su escenario. Los éxitos y los conflictos humanos, las tragedias mismas, acaban por sernos inmediatos y, querámoslo o no, por vías a menudo insospechadas terminan por afectarnos de una u otra

manera. La sociedad de consumo ha multiplicado singularmente nuestras necesidades, pero, como consecuencia, cualquier discontinuidad en la producción de lo que los economistas llaman *bienes sensibles* nos limita, ocurra donde ocurra esa discontinuidad. En el proceso de universalización que signa nuestra época, el anverso y el reverso de toda realidad nos trae diariamente la prueba de una creciente interdependencia.

Nada de extraño tiene que, en un mundo de esas características, conceptos y cometidos, como los de *estrategia* y *diplomacia*, hayan desbordado ampliamente los contornos de sus respectivas concepciones clásicas. Dos son los acontecimientos que podemos rotular de hitos decisivos, al tratar de concretar los momentos iniciales de esa drástica ampliación de contenido de nuestra situación, personal y colectiva, de hombres contemporáneos.

*N. de la D. Conferencia dictada por el autor en la Academia de Guerra Naval, el día 31 de julio de 1981.

En primer lugar, la Primera Guerra Mundial clausura la era de la primacía del *statu quo* en política internacional, al igual que en ciencia militar marca el sangriento canto del cisne de la defensa estática en el campo de batalla. Los Tratados de Versalles y la Línea Maginot son —permítaseme apelar a la frase de Patton— “monumentos a la estupidez humana”. En adelante, de una manera progresiva, las cancillerías sustituirán, a su obsesión por la idea de *equilibrio de poder*, una concepción política de estrategia dinámica, al igual que los Estados Mayores desecharán la guerra de trincheras por la de movimientos y el frente continuado por los conceptos de dispersión y profundidad.

En ambos casos, los cambios son realmente revolucionarios, no sólo en su fondo y forma, sino que también por la brevedad de su tiempo de gestación. Recordemos que lo que hoy se entiende por *diplomacia clásica* —aquella que en 1815 se articula por el Congreso de Viena— no clausura definitivamente su ciclo hasta la víspera misma de la segunda conflagración mundial. Y si bien, a la postre, fueron Hitler y las prácticas internacionales del nuevo Estado soviético sus sepulcros, ya desde los conflictos balcánicos de 1912 y 1913 dicha diplomacia había mostrado su plena inoperancia y agotamiento. Su período de cuestionamiento, pues, solamente duró unos 25 años. En cambio, la fase similar que correspondió a su innovación inmediatamente anterior a 1815 —la que supuso el paso de la *diplomacia dinástica* a la *clásica*— se prolongó por casi un siglo.

Asimismo, en la práctica militar, sabido es que quien en el terreno

archiva a los *Maginot* fue Guderian; pero Liddell Hart, Fuller, De Gaulle, S.L.A. Marshall, etc., se le anticiparon o le acompañaron en la previa elaboración de la teoría de la utilización de las unidades blindadas y mecanizadas. Iniciada ésta, en la segunda década del siglo, solamente mediaron tres lustros entre la concepción teórica y su ulterior comprobación práctica. ¿Cuánto se tardó, en cambio, en descabalar a *la reina de los campos de batalla*? Es falso que en Balaklava (1854) la caballería diera su última carga. Los escuadrones se siguieron lanzando empeñosamente al ataque en casi todas las acciones posteriores, tanto en Europa y Norteamérica como en el cono sur de África. Más de cincuenta años se resistió la brillante tradición ecuestre en aceptar la verdad que en el campo imponían las armas de repetición.

Traigo a colación estos ejemplos paralelos a fin de subrayar la evidente aceleración distintiva del cambio último y, en consecuencia, la inherente dificultad de adaptación profesional. Nota que conviene subrayar: en los tiempos que corren, en estrategia, al igual que en diplomacia —y precisamente por su interrelación—, la evolución es tan rápida y permanente que tanto su teoría como su práctica exigen al profesional una permeabilidad sin tregua a la innovación.

Un segundo acontecimiento se concreta también como hito decisivo a los efectos que nos ocupan: el llamado *crack* económico del 29. Vino a hacer patente, en un grado insospechado, la interdependencia de la mayoría de las economías nacionales. Ya el bloqueo marítimo y la guerra submarina habían revelado palmariamente la dependencia con respecto al flujo de

materias primas y alimentos. Pero, en 1929, el pánico se centró en el descubrimiento de la indefensión financiera nacional ante el grado de conexión supraestatal alcanzado por los mecanismos del sistema imperante. La crisis espoleó la inseguridad de clase; se generalizó la obsesión proteccionista; teóricos y políticos acuñaron el mito de la autarquía. El consecuente clima social y político hizo posible la floración y vigencia de los demagogos. En esas condiciones, la guerra que sobrevino se me antoja como un simple subproducto.

Así, la crisis de 1929 constituyó el capítulo de cierre de la transformación iniciada en agosto de 1914. Al comprobarse, no sólo la fragilidad frente al exterior de toda la estructura económica nacional, sino también la porosidad social y política de cada país a la propaganda disolvente foránea —a las famosas técnicas *desinformativas* desarrolladas extensamente por Goebbels y las cabezas rectoras Komintern—, el ámbito de lo esencialmente estratégico alcanzó la amplitud conceptual que hoy le atribuimos. Desde la década de los 30, la seguridad nacional es una categoría total en estricta coherencia, tanto con el carácter que luego tendría la Segunda Guerra Mundial como con la diversidad múltiple de las agresiones no bélicas practicadas por las potencias a lo largo de la mal llamada *postguerra* que seguimos viviendo.

LA ESTRATEGIA TOTAL

En consecuencia, de cuanto que-

da expuesto se desprenden dos elementos claves en la reciente evolución del factor estratégico: 1) la creciente dinámica de sus procesos intrínsecos de cambio, y 2) el carácter *total* de su referencia espacial y social. Veamos con algún detalle el alcance de cada uno de estos dos elementos.

En 35 años de postguerra, la teoría estratégica subyacente a las relaciones Este-Oeste ha evolucionado desde la tesis inicial de los *bombardeos estratégicos* —previa a la aparición de la capacidad termonuclear—, pasando por las sucesivas teorías de disuasión (la de la *disuasión masiva*, la de la *disuasión gradual*, la de la *respuesta flexible*, la de la *destrucción mutua asegurada* . . .), para desembocar en la problemática actual de una *equivalencia esencial* que, por lo demás, tan difícil definición implica en sí cómo interrogantes conlleva a niveles de las armas nucleares tácticas y de las fuerzas convencionales. Jamás, en la historia, la paz —o, diríamos más bien, el espejismo de paz que ha sido el *modus vivendi* entre los bloques— ha conllevado un esfuerzo mayor y más sostenido a nivel del pensamiento estratégico, espoleado siempre por las innovaciones impresionantes que la ciencia va brindando en materia de capacidad y precisión destructiva. Un empeño de indecibles exigencias, tanto en el perfil imaginativo que requiere la anticipación de la estrategia en el futuro como en el de la diversidad gradual de respuestas previstas para las distintas provocaciones posibles en cada momento. (1)

(1) R. ERNEST DUPUY y TREVOR N. DUPY, *The Encyclopedia of Military History*, Jane's Publishing Co., Londres, 1980, 2a. ed., pp. 1201 y 1202.

Pero el esfuerzo no queda ahí. El éxito de los mutuos empeños disuasivos de ambos bloques ha tenido la virtualidad, no de suprimir su enfrentamiento, sino de cambiarlo de carácter y transferirlo a otros teatros operativos. De frontal y directo, ha pasado a ser indirecto y limitado. Consecuentemente, a rastras de los acontecimientos, la doctrina se ha visto en la necesidad de articular una estrategia concreta para cada instancia de la gran diversidad tipológica de enfrentamientos posibles: la llamada *guerra revolucionaria* o guerrilla total, el *terrorismo* o guerrilla eminentemente urbana, toda una teoría y práctica de la *guerra limitada*, una verdadera sistemática del *conflicto localizado* . . . Los especialistas han introducido, además, novedades conceptuales tan variadas como la *no proliferación*, la tesis de la *no guerra*, la estrategia de la credibilidad y la incredibilidad de lo impensable, la contraposición entre *desarme* y *limitación o control de armamento*, las *poblaciones rehenes*, la *crisis management* —que cabría traducir por *organización gerencial de crisis*—, etc., etc., etc. Sin contar con el diluvio de siglas que hace prácticamente imposible el mantenimiento de un nomenclátor actualizado.

La asimilación de lo que ha venido elaborando el pensamiento estratégico en los diversos planos conflictivos que hemos indicado someramente, para un profesional de la diplomacia es absolutamente imprescindible. No cabe posibilidad alguna de abordar el

análisis de la realidad internacional actual sin un conocimiento en profundidad de su temática y sin una metódica ponderación de sus planteamientos y conclusiones. No por evidente resulta menos necesaria la enunciación de tal exigencia. Es un hecho, fácilmente comprobable, la frecuencia con que los propios tratadistas de las relaciones internacionales hacen abstracción, total o parcial, de esa dimensión en sus escritos. Es igualmente frecuente la ausencia de formación o preparación estratégica en el funcionario diplomático. No es raro, tampoco, el caso de quien incursiona en la temática con conocimientos insuficientes y sin decantar, introduciendo así en sus análisis esa superficialidad huera, tan común entre los *estrategas de salón*.

Pero dejemos ahí la digresión y volvamos la atención al segundo de los elementos claves que apreciábamos en la evolución contemporánea del factor estratégico: el de la *estrategia total*.

Aunque los autores anglosajones venían hablando de *grand strategy*, como referencia a un concepto ya claro en Clausewitz —la subordinación de la guerra a la política—, es realmente el General francés Beaufre el que —hasta donde llega mi conocimiento— fue el primero en darle el nombre de *estrategia total* y en construir un análisis teórico de sus supuestos.(2)

Beaufre, que también habla de la *política total*, señalando como de su competencia tanto la selección de los

(2) ANDRE BEAUFRE, *Stratégie de l'Action*, Ed. Armand Colin, París, 1966, p. 13 ss., en las que comenta la reacción al lanzamiento del concepto hecho en su libro *Introduction a la Stratégie* (Ed. A. Colin, París, 1964, 2a. ed.).

objetivos nacionales como el marco de la acción prevista para lograrlos, afirma complementariamente que su puesta en ejecución exige necesariamente una metodología estratégica. Lo que, a mi entender, le otorga a la estrategia contemporánea su carácter *total* vendría dado por los siguientes elementos:

- a) El trascender el ámbito temporal del enfrentamiento bélico, al constituirse en un factor constante de la existencia internacional;
- b) La extensión de sus recursos disponibles a la globalidad de los que efectiva y potencialmente posee la nación;
- c) La movilización de los factores psicológicos y la *licitud* de su proyección negativa en el seno del campo contrario;
- d) La coacción ejercida sobre terceros, con su alineación como objetivo;
- e) La monopolización de los recursos naturales, financieros, técnicos, etc., en favor propio, y su negación al bloque antagónico, y
- f) El apoyo, financiamiento e, incluso, la generación de movimientos desestabilizadores o de franca subversión, armada o no, en el campo opuesto.

Ni que decir tiene que, desde el punto de vista ético, algunos de los medios utilizados, dentro del marco conceptual de esta estrategia total, son inadmisibles. Unos y otros intentan

justificar su práctica en función de sus respectivos fines. A la postre, justo es confesarlo, las diferencias que se establecen objetivamente —y creo que las hay— son sólo de grado.

En el plano operativo, importa precisar que la estrategia total, hoy, se ve radicalmente condicionada por lo que se viene denominando la *incredibilidad disuasiva de lo impensable*. Efectivamente, resulta inverosímil imaginar una reacción termonuclear como respuesta a provocaciones como la desestabilización, la subversión o la negación de recursos, que hasta hace muy pocos años hubiesen constituido claros *casus belli*. Por tanto, al amparo de esa *incredibilidad disuasiva* de la guerra termonuclear, los viejos principios —tan reiteradamente invocados— de *no intervención* y *no ingerencia*, de hecho se han volatilizado. Como resultante, sobre la base del riesgo calculado, las superpotencias y sus aliados disponen en nuestros días de una impunidad de acción amplísima. No conviene perpetuarse, a este respecto, en actitudes anacrónicas poco realistas. “La paz de las soberanías, respetadas e intangibles, no es una realidad concreta del mundo contemporáneo”. (3)

Las consecuencias son claras. Mientras en la acción frontal se evita el enfrentamiento directo entre bloques, apelando a los recursos ya reseñados de la estrategia total, la conflictividad ha ido ganando fuerza en los llamados *teatros periféricos*, en los

(3) PHILIPPE FORGET, *Prolégomènes a une Nouvelle Stratégie Totale*, ensayo publicado en la revista *Stratégique*, núm. 6, 2º trim. 1980, p. 75.

que venimos asistiendo a un ininterrumpido pugilato por la conquista de posiciones en una concepción estratégica global de la *aproximación indirecta*. Se crean, así, áreas de fricción; se generan conflictos bélicos que luego se *localizan*, y, cuando se juzga que el caso así lo exige, se interviene unilateral y directamente o a través de *fuerzas clientes*. El apoyo debido a ideologías o intereses políticos afines suele constituir el pretexto invocado; la finalidad real, sin embargo, suele ser esencialmente estratégica. Los ejemplos están en la mente de todos.

INCIDENCIA EN EL QUEHACER DIPLOMATICO

A) *La lealtad primaria*

El Servicio Diplomático, en cuanto único brazo ejecutor —no encubierto— de la acción del Estado en el exterior, es uno de los instrumentos claves para la puesta en práctica de una estrategia total, tanto en su vertiente activa como defensiva.

Sin duda, cualquier funcionario diplomático es, ante todo, representante y celador de los intereses de su propio país. A los efectos que nos ocupan, para él, la seguridad nacional y la más ventajosa proyección de sus supuestos estratégicos primarán sobre cualquier otro considerando. La cuestión no ofrece duda en sí. La lealtad a su país es una lealtad de orden primario.

En el ejercicio de sus funciones, el diplomático participa en el momento inicial de gestación de la polí-

tica exterior de su gobierno y, por tanto, en sus planteamientos estratégicos. Una vez elaborada y determinada la primera y fijados los segundos, él es la herramienta externa de su ejecución. En la medida en que, de hecho, ambas actividades presuponen un quehacer continuo y dinámico, acontecen en la práctica simultáneamente.

Su participación, pues, tiene lugar en dos momentos decisivos. Es de su responsabilidad captar sobre el terreno la información necesaria para la articulación ulterior de una política; analizarla, ponderarla y formular unas primeras conclusiones y recomendaciones. Como la realidad que está destinado a observar y estudiar es esencialmente cambiante, su función tiene un carácter continuado que exige la constante introducción de matices y correcciones de apreciación.

Por otro lado, a la hora de actuar como ejecutor, su fuente primordial de inspiración, con carácter constrictivo, la tiene en las instrucciones que recibe de su gobierno. Cuando así ocurre, su línea de acción suele quedar precisada, correspondiéndole encontrar la mejor manera táctica de lograr sobre el terreno los resultados que se buscan.

Sin embargo, no es infrecuente el que deba proceder con instrucciones vagas o virtual ayuno de ellas. En tales casos —y en lo que se refiere a temas estratégicos y de seguridad— su acción ha de recurrir a modo de orientación a una serie de indicadores, cuya valoración queda realmente a su buen juicio y cuya prelación de importancia variará

según el caso y las circunstancias. Sin pretender una enumeración concluyente, entre tales indicadores destacaría: 1) la evolución histórica del concepto de seguridad y de la proyección estratégica en el orden nacional; 2) la síntesis ponderada que al respecto puedan tener los partidos políticos más importantes —o, en su defecto, la de las personalidades o grupos de presión más significativos—, en la medida en que haya sido definida y divulgada; 3) su propio criterio de analista, que se supone decantado y objetivado con esfuerzo, a la luz de los intereses que defiende.

Hecho este exordio elemental sobre las funciones de un agente diplomático sobre el terreno, pasemos a considerar cómo afecta a su quehacer cuanto queda sugerido sobre estrategia total. Para facilitar la exposición que ha de seguir, permítaseme que sitúe imaginariamente a un funcionario, Jefe de Misión occidental, acreditado en un país igualmente hipotético, pero también occidental, al que vamos a suponer en una posición geográfica decisiva desde un punto de vista estratégico. No tengo en mente ninguno en particular, pero se entiende que ejemplos no faltan, entrando en esta categoría países como Turquía, España, Dinamarca, Noruega, Brasil, Panamá y un cierto número de etcéteras. ¿Cuál es en tal caso la realidad operativa en la que el profesional ha de desempeñarse?

Dos vuelven a ser las vertientes a considerar. En primer lugar, la proyección exterior de su propio país, adecuada a la idiosincrasia y circunstan-

cias de aquel otro país ante el cual se encuentra acreditado. En el orden de cosas que en esta ocasión centran nuestra atención, estimo de crucial importancia la imagen que de sí mismo pueda proyectar en el exterior cada país. A efectos de seguridad, resulta esencial que las características de esa imagen, por un lado, lo proyecte como una sociedad coherente, próspera, estable, etc.; por otro, que le permita la concertación de las alianzas y apoyos que en cada momento puedan serle necesarios.

Con la multiplicación de las fuentes informativas que hoy brindan los medios de comunicación, los organismos internacionales, los gabinetes de estudio de los bancos, los servicios diplomáticos ajenos, etc., la labor de la misión diplomática propia ha perdido, a este respecto, gran parte de la entidad que en otras épocas tuvo. Desde luego, si cuenta con los medios necesarios, puede llegar a desvirtuar con habilidad algunos matices de una campaña o alcanzar a cambiar la opinión de algunos círculos minoritarios. Su acción y posibilidades, hoy, difícilmente podrán rebasar esos modestos límites. Pero, en cambio, sí entra dentro de lo factible el intentar detectar los focos o grupos de interés empeñados en fomentar una campaña negativa concreta, y en tal caso aconsejar y/o articular alguna medida que la contrarreste o neutralice.

En segunda instancia, en la hipótesis de lugar y afinidad occidentales que hemos planteado, se abre un amplísimo campo de cooperación bilateral.

A título meramente indicativo, entre las posibilidades que se plantean, cabría enumerar: La más eficaz coordinación de las comunicaciones y la colaboración en la protección y seguridad de las mismas; la concertación en el suministro, acarreo, almacenamiento y aprovechamiento de materiales críticos; la conjunción e interconexión de las economías mutuas, etc.

A este respecto, los factores estratégicos y de seguridad pueden aconsejar unas modalidades con preferencia a otras, en campos tan significativos como el económico y financiero, la cooperación científica, la colaboración de las mutuas Fuerzas Armadas, la cooperación tecnológica e industrial, etc. A los efectos que nos interesan, no es lo mismo apoyar una intensificación del flujo comercial por la vía exclusiva o preferente de los simples intercambios, que canalizar prioritariamente el esfuerzo hacia una creciente integración industrial con base en coinversiones mutuas o puestas en común y explotación conjunta de tecnologías propias. Tampoco lo es el que la cooperación científica tenga una orientación de interés estratégico u otra desvinculada absolutamente de ese propósito. No siempre será conveniente, desde la perspectiva política, una solución con preferencia a la otra; eso dependerá de múltiples factores de tiempo y coyuntura. Lo que es, desde luego, incuestionable es que, en el plano de las sugerencias, promoción y respaldo, la acción o inacción del agente diplomático estarán en la práctica motivadas por los intereses que se detraen, entre otros, de considerandos estratégicos y de seguridad de su país.

Paralelamente, dentro del esquema de elementos que, como vimos, caracterizan hoy a la *estrategia total*, se configura otro desempeño decisivo para el diplomático contemporáneo. Sabido es que la acción de desestabilización o la organización de la subversión, cuando tiene una generación de origen externo, habitualmente no elige como localización de su plataforma logística el territorio de sus auténticas fuentes de apoyos técnicos y de financiación. Es hoy frecuente que países, incuestionablemente insertos en el llamado mundo occidental, sirvan, unos con respecto a otros, de bases y refugio de la acción subversiva destinada a alguno de ellos. Ni siquiera cabe alegar siempre, en estos casos, que esa acción se realiza sin el conocimiento y la tolerancia de las autoridades pertinentes. Es esa una realidad con la que nuestros servicios diplomáticos de hoy pueden tener que habérselas. En cuanto factor atentatorio a la seguridad nacional lo es de primerísimo orden y conlleva en sí el ingrediente agregado de ser, obviamente, elemento distorsionante cualificado de toda relación bilateral. No cabe, por tanto, ponderar suficientemente la importancia que su problemática plantea para el desempeño diplomático en cada caso.

La coordinación de los mutuos servicios de inteligencia y seguridad, en la práctica, se establece directamente y de manera espontánea cuando la necesidad lo aconseja. En su acción específica, la colaboración entre ellos es un imperativo de sus propias exigencias de eficacia, habida cuenta de que las actividades subversivas que han de prevenir y combatir desbordan frecuentemente el territorio nacional.

Pero esa cooperación, encomiable y saludable, a menudo se limita al suministro de información de interés recíproco, sin abordar otras modalidades de colaboración que pudieran ser oportunas y convenientes. En la mayoría de los casos, la ausencia de una más amplia coordinación no es fruto de una falta de buena disposición para ello por parte de los servicios. Pero para que ésta pueda tener lugar se requieren autorizaciones, disposiciones y acuerdos de nivel superior, que no siempre se logran.

A ese respecto se observa una curiosa insolidaridad en el mundo occidental. Menudean por doquier manifestaciones de alarma y condena frente al fenómeno terrorista, pero a la hora de la concertación práctica entre gobiernos, las prevenciones, reticencias y reservas frenan en muchos casos todo resultado concreto. Estimo que, en este terreno, la diplomacia puede contribuir a lograr el clima de acuerdo, a nivel gubernamental, que requiere la puesta en marcha de una más eficaz coordinación de los citados servicios. Pocas profesiones, como la diplomática, por haber sido a la vez víctima del terrorismo y testigo constante de su acción, tienen a priori mejores títulos para entender su problemática, su alcance y peligro y la urgencia de articular los dispositivos que puedan contribuir a contrarrestarlo.

B) *Las lealtades ulteriores*

Por eso mismo, entiendo que un agente diplomático occidental, acreditado ante un país igualmente occidental, puede llegar a tener un cometido

de cierta relevancia en este campo concreto, si las circunstancias lo requirieran. Su acción, en ocasiones, responderá a instrucciones de su propio gobierno, en el caso de que su país sea escenario de actos terroristas. Pero, incluso aunque éste fuera afortunadamente inmune a esa lacra contemporánea, puede, con todo, colaborar a la edificación de un clima de mayor concertación internacional en la lucha antiterrorista.

A la vez, como fruto de su experiencia profesional, el diplomático llega a estar más alerta para ciertos fenómenos internacionales, y su inherente peligrosidad potencial, de lo que puedan estarlo en muchos casos los gobernantes, en general, reconcentrados a menudo en su preocupación por una problemática doméstica más inmediata y acuciante. En tal circunstancia, el profesional puede poner a contribución su prestigio y posible ascendencia en pro de causas que, a su juicio, pueden repercutir en la defensa y mejor consolidación de valores consustanciales con su concepción del mundo.

Lo que es cierto con respecto al terrorismo lo es igualmente en el plano de la amenaza estratégica, aunque tal amenaza se centre en puntos o áreas geográficas distantes del escenario inmediato de las relaciones bilaterales que puedan ocupar la atención preferente del diplomático. En tanto en cuanto esa amenaza pueda implicar un peligro para la estabilidad productiva occidental, se entiende que también lo es para su propio país, aunque la sensibilidad de unos u otros gobernantes

tarden en reaccionar ante ella. Sin duda, la función del diplomático estará muy condicionada mientras esa reacción no se produzca por parte de sus propias autoridades. Pero, aun previa a ella, su posición no puede ser absolutamente pasiva, desde el momento en que, como analista, llega a percibir y convencerse de la amenaza. Se genera entonces en él, en primer lugar, una obligación moral de llamar la atención sobre el fenómeno, al evaluar su tarea informativa a su gobierno; en segundo lugar, a la luz de la entidad, gravedad y urgencia de la circunstancia, procedería que contemplara el hacer partícipes de su análisis y percepción de las consecuencias a las autoridades y colegas afines, en la capital de su desempeño.

Soy perfectamente consciente de que, al plantear así la cuestión, estoy navegando por aguas relativamente nuevas y poco transitadas. La diplomacia clásica ha sido eminentemente servidora de dos ideas en exclusiva: la nación y el equilibrio de poder en el que aquélla se insertaba en busca de garantía de seguridad. Salvo en situaciones de aguda tensión prebélica y durante el desarrollo pleno de las hostilidades abiertas, las respectivas diplomacias no se acababan de solidarizar del todo con los demás países miembros de su campo de alianza. Incluso en las emergencias de excepción su adhesión mutua no estaba exenta de una cierta dosis última de suspicacia y reserva.

Ese margen de distanciamiento relativo que la diplomacia clásica man-

tuvo, incluso en una relación definida como de alianza, hoy se ha estrechado restrictivamente en forma clara. La independencia de acción se ha visto efectivamente limitada. Actualmente, la inserción en una alianza, especialmente en las que llamaríamos *áreas estratégicas críticas*, impone una subordinación de hecho a los objetivos comunes, sin la cual la seguridad del conjunto —y, por lo tanto, la de cada uno de sus miembros— no quedaría garantizada.

En consecuencia, para las diversas diplomacias de países alineados, paralelamente a la atención prioritaria que reclaman sus intereses nacionales se plantea la colaboración en la defensa de otros intereses de carácter común. Surge así, de forma acuciante, el fenómeno de las *lealtades ulteriores*, que los tratadistas y estudiosos de la diplomacia han abordado por regla general de pasada y rehuyendo la precisión. ¿Son admisibles otras lealtades, simultáneas con la primigenia que se debe al propio país? ¿Dentro de qué márgenes? ¿Cómo se dilucidan los conflictos relativos de interés, caso de producirse? ¿Hasta dónde alcanza la acción solidaria que puede o debe esperarse de un diplomático en el ejercicio de sus funciones?

No es fácil dar respuesta a tales interrogantes. En el plano bilateral, los tratadistas frecuentemente aluden a la lealtad debida al país ante el cual el diplomático se encuentra acreditado. Al hacerlo, no dejan de someter esa relación a una serie de condicionamientos y limitaciones. Menudean las expresiones *bona fide*, *en tanto en*

cuanto . . . , siempre que, . . . Para la diplomacia clásica, inmersa y actuando en un mundo en que las relaciones se concebían básicamente desideologizadas, la afirmación no dejaba de tener relativa validez. ¿Puede seguir teniéndola en la realidad actual? ¿En qué grado cabe esperar esa lealtad, más allá de su permanente obligación de objetividad, por parte de un diplomático occidental acreditado en un país miembro del Pacto de Varsovia o viceversa? Es evidente que, en esas situaciones, su comportamiento vendrá dictado prioritariamente por los intereses coyunturales de su propio país y, en segundo lugar, por los que se detraigan de los imperativos estratégicos del esquema de alianzas a que éste pertenece. Queda así, lógicamente, un margen mínimo para esa lealtad a la que aluden los tratadistas de corte clásico.

Pero, en el supuesto hipotético que inicialmente planteamos —el de un diplomático occidental acreditado ante otro país occidental—, la vinculación de lealtad ulterior aflora hoy, en cambio, con más nitidez que nunca. Está claro que para un agente diplomático italiano en Ankara, pongamos por caso, su religación con los intereses de Turquía es una consecuencia natural de la posición misma de Italia en el orden estratégico. Esto que, en sí, es transparentemente obvio para cualquiera, repercute sin embargo sutilmente en el quehacer del funcionario diplomático. ¿Por qué?

La razón se encuentra en la dimensión que el ámbito estratégico ha adquirido en el mundo en que vivimos,

que todo lo interrelaciona. Así, el diplomático es parte interesada en que el país en que se desempeña no se desestabilice; en que su prosperidad continuada permita una creciente contribución al esfuerzo defensivo común; en que su capacidad tecnológica alcance los niveles que garanticen un grado suficiente y actualizado de desempeño de sus Fuerzas Armadas, etc. En sus funciones de observador, ante cualquier fisura que pueda apreciar a la luz de esa perspectiva, no sólo ha de notificar a su gobierno y procurar la acción similar de sus colegas, dentro de una misma afinidad de alianza, sino que ha de cooperar en la configuración de las posibles ayudas y facilidades que puedan contribuir desde fuera a superar tal fisura.

En la misma línea de esfuerzo, es importante su vigilante observación de las posibles tendencias neutralistas que pueda percibir en la evolución política interna del país ante el cual se encuentra acreditado, así como de cualquier otra tendencia potencialmente perjudicial a la alianza. La idea global de *equivalencia* preside hoy la coexistencia entre los bloques, con características sumamente complejas; el mantenimiento de ese precario principio opera casi como un axioma. Se presupone que un refuerzo o una disminución sustancial de la fuerza de uno de ellos incrementa proporcionalmente los riesgos de conflicto directo. La hipotética desvinculación de la OTAN de países como Dinamarca o Turquía constituiría un acontecimiento equivalente al que, en los momentos actuales, configura como peligro para el Pacto de Varsovia la posible agudización del fenómeno evolucionista polaco. De

la misma manera, la dependencia energética de Alemania Federal de los suministros de gas natural convenidos con la Unión Soviética no deja de tener paralelos semejantes en sentido inverso. En escala de importancia ascendente o descendente —y sin salirnos del área estratégica europea— podríamos fácilmente multiplicar los ejemplos. (4)

Es evidente que, ante tales indicadores potenciales de conflicto, tanto las alianzas como tales como cada uno de los gobiernos de los países miembros se ven constreñidos a una toma de postura. Con respecto a cada uno de esos indicadores, sus respectivas diplomacias sobre el terreno habrán tenido sucesivamente la responsabilidad de: a) anticipar la detección del fenómeno a través de los tempranos síntomas que pudieran despuntar; b) valorar su fuerza potencial evolutiva y su trascendencia eventual; c) aventurar posibles líneas de acción de su gobierno y de la alianza, con vistas a frenar o impulsar, según la conveniencia, o incluso a recomendar una postura de pasiva expectación; d) analizar los márgenes de tolerancia que la deseada coexistencia pudiera tener, en cada fase, frente a la importancia que fuera adquiriendo el fenómeno, y e) recomendar posibles líneas de reacción frente a los distintos niveles de intervención que pudieran articularse desde la alianza antagónica.

El acierto que el diplomático pueda alcanzar en tan delicado empeño informativo, valorativo y asesor, será de gran significación para su gobierno a la hora de formular su política y de concretar los medios para ejecutarla. Pesa, pues, sobre él una responsabilidad de primer orden. El enfoque analítico y la fuerza expositiva que haya de poner a contribución tendrán singular importancia sobre el resultado. En relación con la definición de una estrategia política, Kissinger, en sus *Memorias*, se refiere a esa función —la de intérprete insustituible de la situación sobre el terreno— como la de mayor significación de cuantas incumben al diplomático en su ejercicio profesional. (5) En la actual conformación internacional, los diplomáticos de países alineados no pueden cumplir con esa función sin una conciencia de lo que hemos denominado *lealtad ulterior*.

LA INFORMACION ESTRATEGICA COMO PROBLEMA

Por último quisiera tocar, en este esbozo preliminar sobre la incidencia del factor estratégico en el quehacer diplomático profesional, un tema importante: el problema de la información. Su complejidad exigiría mucho mayor espacio del que vamos a otorgarle, pero, a modo indicativo, intentaremos una síntesis apretada.

(4) Pese a los argumentos en contrario de algunos sectores políticos, la incorporación de España a la OTAN, a la vista de la existente *equivalencia* termonuclear y de los desniveles en armas tácticas y convencionales, constituiría más bien un factor equilibrador.

(5) HENRY KISSINGER, *White House Years*, Little, Brown y Co., Boston, 1979, p. 139.

En primer lugar, su importancia. Sin información, todo análisis estimativo se torna imposible. Sin su permanente actualización, toda conclusión se convierte rápidamente en obsoleta. Sin un constante esfuerzo de trillaje y valorización, los peligros de error se multiplican proporcionalmente.

Por definición, los hechos, aunque se comprueben ciertos, conllevan siempre una carga de ambigüedad analítica. También, por definición, nunca se carece totalmente de información; el problema radica unas veces en su exceso, otras en su defecto relativo, otras en su deficiente calidad, otras, en fin, en su defectuosa interpretación. No basta que los hechos, datos y demás elementos necesarios para el análisis estén a nuestro alcance; es imprescindible que, además, seamos capaces de aprehenderlos, de ensamblarlos correctamente y de colocarlos en la perspectiva que facilite conclusiones ajustadas. Máxime cuando éstas van referidas a intenciones que, en sí mismas, tienen la siempre enojosa particularidad potencial de verse alteradas hasta el último momento. En frase de Raymond Aron, "jamás eliminaremos la incertidumbre que dimana de la imprevisibilidad de las relaciones humanas". (6)

Nos movemos inevitablemente en el ámbito de las conjeturas, en el que

no caben seguridades y sí tan solo la aspiración de reducir las posibilidades de sorpresa, disminuyendo correlativamente la probabilidad de tener que improvisar frente a hechos consumados no anticipados. Por minuciosamente casuísticas que puedan llegar a ser nuestras previsiones, la duda será siempre parte de nuestra espera; la posibilidad de sorpresa no podrá ser nunca radicalmente descartada, al igual que jamás podremos estar seguros de haber alcanzado conclusiones correctas. Sólo los hechos podrán, en su caso, revelarnos si acertamos o no; la experiencia demuestra incluso que, a menudo, ni siquiera una vez producidos éstos se hace la luz. El análisis estratégico, vaya como axioma, jamás podrá ser concluyente. (7)

Consecuentemente, quien disponga de información nunca despejará del todo el problema de su validez. Siempre se le planteará como necesidad el trascenderla. Múltiples supuestos le obligan a ello. Por ejemplo: el contrario puede estar practicando deliberada o conscientemente un esfuerzo de *desinformación*. Otro ejemplo: la información falsa puede llegar a condicionar a la opinión pública que la recibe, inclinarla en un cierto sentido y así convertirse en una realidad de hecho que no cabe ignorar a la hora del análisis, pese a su inautenticidad de origen.

(6) RAYMOND ARON, *Paix et Guerre entre les Nations*, Calman-Lévy, París, 1962, 3a. ed., p. 22.

(7) KLAUS KNORR, *Strategic Intelligence: Problems and Remedies*, ensayo incluido en *Strategic Thought in the Nuclear Age*, editado por Laurence Martin, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1979, p. 79.

Para el diplomático, en cuanto responsable sobre el terreno de una primera elaboración valorativa de la información, toda esa complejidad somera e indicativamente apuntada forma parte cotidiana de su incumbencia profesional. A través de sus puntos de vista y de sus personales conclusiones —debemos insistir— puede condicionar decisivamente la toma de actitud y las medidas que haya de adoptar el gobierno. El es, a su vez, emisor de información que eleva a un destinatario que, justificadamente, presupone que ésta ha sido trillada, confrontada, sopesada y reelaborada como precondition de la opinión, conclusiones y recomendaciones que puedan acompañarla.

Sin duda que el órgano receptor estudia y valora cuanto recibe, sin dejar de tener en cuenta la personalidad, psicológica, intelectual y profesional, de quien la envía. De ahí se infiere que cuanto mayor sea el prestigio de quien la emite, más carga de responsabilidad asume a través de lo que afirma y propone. Todo emisor y todo receptor, en la cadena ascendente que recorre la información así elaborada, le imprime inevitablemente un sello estimativo personal; es importante, pues, que uno y otro tengan en cuenta, en la medida de lo posible, sus respectivas personalidades.

En todo ese proceso opera, además, una fuerza inhibicionista que puede perjudicar gravemente el flujo y resultados de la función que nos ocupa. A un analista —sobre todo si actúa a distancia, como el diplomático— le puede amedrentar la posibilidad de equivocarse; sobre todo, suele temer verse en la disyuntiva de tener que reiterar conclusiones que ya haya visto definidas como erróneas. Esto es, en sí, humano. De hecho, sin embargo, con frecuencia se da el caso de que la equivocación, que pasa como tal, en realidad sólo es aparente, ya porque las conclusiones previstas se retrasan en el tiempo; ya porque las decisiones que se anticipaban como inminentes fueron alteradas sin previo indicio en el último momento; etc., etc. El funcionario tiene la obligación de reiterar sus previsiones, arriesgando pasar por obcecado e inepto, si su convicción íntima sigue discurriendo acorde con sus informes previos. Ello exige valor moral. El órgano receptor debe crear el clima de confianza que evite ese peligro de inhibición. (8) Harold Nicolson, consumado maestro de diplomacia, señalaba como permanente “la tentación de contar a su propio gobierno lo que a él le hubiera gustado oír, más bien que lo que aquél debiera conocer”. (9)

Ese inolvidable pensador militar que fue Liddell Hart señalaba

(8) Ver misma idea referida a la *inteligencia estratégica*, en Klaus Knorr, op. cit., p. 87.

(9) HAROLD NICOLSON, *La Diplomacia*, Fondo de Cultura Económico, México, 1950, 2a. ed. española, p. 98.

puntualmente que “el éxito de una estrategia depende, ante todo, del juicio-cálculo y coordinación entre el fin y los medios”. El objetivo último –según él– debe estar en proporción a los recursos globales disponibles, así como los medios empleados para el logro de cada objetivo intermedio deben considerarse en función no sólo del fin último, sino también en función del valor y de la necesidad real de cada uno de esos objetivos intermedios. (10) Postulados, éstos, de realismo y economía de fuerzas, esenciales en las elaboraciones de una *estrategia total* y, por tanto, también para la propia diplomacia sobre el terreno. Ningún agente debe dejar de tener permanentemente presentes los límites de las posibilidades de su propio país y el de su esquema de alianzas. Se le impone, a ese respecto, un realismo riguroso. Debe adecuar siempre sus sugerencias y recomendaciones no a los recursos totales efectivos, sino a las disponibilidades concretas adjudicables en cada caso, en función de su importancia relativa dentro del marco de los compromisos globales.

A esa luz, resulta evidente que el esfuerzo implica siempre una doble vertiente, puesto que todo análisis, valoración, elaboración y ulteriores recomendaciones sobre situaciones y opciones de acción exigen la permanente confrontación intelectual de dos realidades, la propia y la antagónica, así como la interacción de ambas a lo largo de un proceso de evolución

que hay que intentar prever con la mayor aproximación posible. El empeño informativo, pues, también habrá de orientarse en esas dos proyecciones con la misma minuciosidad.

En todo lo que antecede no hay nada que sea nuevo en sí. Profesionalmente, a lo largo de los últimos siglos, la diplomacia siempre ha discurrecido por esos cauces en el cumplimiento de su misión. Lo que sí es novedad en nuestro tiempo es su aplicación técnica a un ámbito virtualmente universal y a una fenomenología caracterizada como *total*. Han cambiado también los medios disponibles, las formas y el estilo y, desde luego, los límites éticos de lo que es y no es tolerable o de recibo.

LA PAZ COMO DESIDERATUM PROFESIONAL

Cuanto queda dicho parecería desactualizar la tradicional concepción de la diplomacia como un *instrumento de paz*, a través del cual los gobiernos conversan, negocian y procuran dirimir pacíficamente sus contenciosos. En la práctica, esa concepción sigue siendo virtualmente válida, puesto que se continúa utilizando la vía diplomática para evitar las confrontaciones frontales entre los bloques o para localizar, atenuar y acortar los conflictos periféricos.

(10) B. H. LIDELL HART, *Strategy - The Indirect Approach*, Faber y Faber Ltd., ed. revisada ampliada, Londres, 1967, p. 336.

Lo que ha quedado archivado en el desván de las estupideces ocasionales es esa idea, curiosa, de que la iniciación de las hostilidades supone la quiebra de la acción diplomática. Históricamente, si un gobierno llegaba al convencimiento de que usando la fuerza era capaz de alcanzar más plenamente sus objetivos, por regla general acudía a ella. La herramienta que hasta ese momento venía utilizando para evitar recurrir a la fuerza —la diplomacia— era automáticamente empleada para preparar y acelerar la apertura de hostilidades. Por consiguiente, lo que en esos casos hacía quiebra era la voluntad de paz de uno o varios gobiernos concretos y no, lógicamente, las posibilidades intrínsecas de la herramienta diplomática.

La génesis de tan peregrina idea deriva, en realidad, de una conclusión simplista extraída de la famosa aseveración de Clausewitz, de que “la guerra no es sino la continuación de las relaciones políticas mediante el recurso a otros medios”. (11) Pero una atenta relectura del famoso pensador militar prusiano deja en claro que ese “recurso a otros medios” en las relaciones políticas se entiende como además de, y no en vez de, por más que la introducción de medios militares en la dialéctica política presuponga un condicionamiento mayor y una necesaria adecua-

ción a las nuevas circunstancias de aquellos otros medios que hasta entonces se venían utilizando.

Pero, sentado esto, es indudable que la relación del binomio *diplomacia-paz* ha experimentado una renovación profunda. Dos son, a mi juicio, las razones. Por un lado, “el extendido error de definir la paz como la ausencia de guerra más que como ausencia de violencia” (12); por otro, el olvido de la esencia misma de los postulados de la *estrategia total*. En virtud de la primera, mientras la violencia no desemboca en guerra declarada la acción diplomática prosigue, sin graves alteraciones, y, por tanto, haciéndose cuestión con normalidad de un nivel de conflictibilidad que necesariamente ha de afectar su praxis profesional. En virtud de la segunda, está claro que, en el marco de una *estrategia total*, el logro de los objetivos básicos ya no exige necesariamente la confrontación general, siendo plenamente alcanzables éstos a través de acciones estratégicas en el escenario periférico, en el interno de cada país, etc.

Consecuentemente, la PAZ, con mayúscula, la que es concebida como ausencia de guerra entre bloques, es una idea de hecho frecuentemente compatible con un nivel de alta

(11) KARL VON CLAUSEWITZ, *De la Guerra*. Afirmación insinuada ya en el punto XXIV del Capítulo I, Libro I, y formulada textualmente a comienzos del apartado B, Capítulo VI del Libro VIII.

(12) ALEXANDER SOLZHENITSYN, *Paz y Violencia*, ensayo publicado en *Los Domingos de ABC*, el 28-X-1973, p. 34.

conflictividad y violencia, y, sobre todo, con una permanente tensión originada en el constante movimiento de piezas en el complejísimo y universal damero estratégico. El quehacer diplomático se inserta en ese engranaje. Su tradicional papel de *instrumento de paz* queda así relegado a un plano secundario: el de las relaciones que entre sí siguen manteniendo las potencias de segundo y tercer orden, al margen del contexto de los bloques y de la *estrategia total*.

CONCLUSION

Llegamos así al fin de nuestras reflexiones de hoy. La *estrategia total*, como vemos, es el origen de una decisiva mutación en el quehacer diplomático. Las complejidades del oficio se han acrecentado hasta límites insospechados. Las exigencias de mayor profesionalización corren paralelas. Si, en otras fases históricas recientes, lo que estaba en juego era la mayor o menor integridad territorial de la nación, sus intereses coloniales en algún área o sus privilegios comerciales, hoy lo que se ventila es la existencia misma del Estado o la forma concreta de concebir la vida. Así como el peligro es potencialmente total, así también la alerta ha de ser total.

A medida que la diplomacia se tecnifica, como necesidad perentoria, se incrementa también su ejercicio profesional como arte. No es un contrasentido. Por un lado, nues-

tras herramientas se afinan, se perfeccionan nuestros medios de comunicación y reacción, se nos brindan cada vez mayores facilidades de computación y análisis. Pero, paralelamente, las complejidades a las que tenemos que atender son día a día mayores, mientras el área de peligro potencial prácticamente se ha universalizado. Casi todos los recursos básicos, el proceso de aplicación técnica e industrial de los más diversos adelantos científicos, y la multiplicidad de sistemas organizativos sectoriales y sus interconexiones transnacionales, inciden decisivamente en la valoración estratégica de países, áreas, intereses, líneas de comunicación, reservas y factores de supervivencia.

La amplitud del reto rebasa con mucho las facilidades que nos ofrecen las disponibilidades técnicas que nos sirven de soporte. Descrito queda el ámbito de incertidumbre subsistente tras la función analítica valorativa. Firmemente decantada en una acendrada formación profesional y una extensa experiencia, la intuición no sólo sigue teniendo una entidad indiscutible en el quehacer diplomático en nuestros días, sino que posiblemente no haya tenido jamás un papel tan trascendente. Y el crear desde la intuición, a través de la constante agudización de la sensibilidad para la profusa multiplicidad de los fenómenos y elementos que se barajan jugando, en punto a intenciones, con las simas del alma humana en un protagonismo de primerísimo orden—presupone la dimensión del arte, dentro del marco de una profesionalización radical.

Una observación se impone, por último. Vivimos en el apogeo de la tercera fase histórica de la diplomacia. Las prácticas anteriores a la aparición del Estado Moderno, en el siglo xvi, son prehistoria. Hasta finales del xviii la *diplomacia dinástica* configura un estilo y un modo de hacer directo, secreto y cortesano. Luego, desde el Congreso de Viena hasta la aparición del Estado Totalitario —en la tercera década del presente siglo— nos encontramos en presencia de la *diplomacia clásica*, con su tipificación y generalización de reglas convencionales, con la creación de un lenguaje y un comportamiento de cancillerías, con sus dificultades de con-

jugar las exigencias de la negociación abierta y los requerimientos imprescindibles de un cierto secretismo temporal.

A la realidad diplomática actual le falta nombre. Pero si éste ha de guardar coherencia con la esencia misma de los fenómenos internacionales de los que ha de hacerse cuestión, cuya peligrosidad global ha de colaborar a prevenir y para la que ha de cooperar a brindar soluciones, la diplomacia de nuestra época debería denominarse *diplomacia total*, en concordancia con la estrategia a la que sirve.

