

## LOS METODOS DE LA ACCION DIPLOMATICA Y EL CAMBIO EN LA CONCEPCION DE LA GUERRA

La *acción diplomática*<sup>1</sup> acompaña, en todo momento, a la *acción militar*, preparándola para su empleo en las mejores condiciones posibles, asistiéndola, durante el desarrollo de la guerra y prosiguiendo la explotación de sus éxitos, después de terminadas las hostilidades, para el establecimiento de un sistema de paz que consolide sus ganancias.

I. Veamos, previamente, las *características generales* de esta acción diplomática:

A) En la *preparación* de la guerra: La acción negociadora, antes del paso decisivo del estado de paz al de guerra, presenta, como es natural, un *tono más retenido y prudente* que el que luego adoptará, si se llega a la ruptura. Hay menos *bazas negociables* en circulación; también, una *mayor reserva y desconfianza* de los interlocutores. Por supuesto, es lógico el deseo de conformarse con menos, si se puede evitar la dura prueba y los sacrificios de la guerra. Y, también, por supuesto, hay que tener en cuenta la *diferende conformarse con menos*, si se puede evitar la dura prueba y los sacrificios en la matización de una influencia mayor o menor de los factores apuntados.

B) Después de rotas las hostilidades, es decir, durante el *desarrollo de la guerra*, la diplomacia no sólo no interrumpe su juego, sino que éste se vuelve más activo y decidido. *Entran más elementos en juego*; desmembraciones de territorios y privación de colonias o zonas de influencia, se discuten ahora con enorme libertad. Hay también más *decisión en cuanto a los riesgos*, en quienes ya han corrido el mayor de todos, que es la guerra misma. Cada país beligerante se permite ahora las más abiertas iniciativas,

---

<sup>1</sup> Véanse los trabajos del mismo autor, "La diplomacia en el siglo xx", *Política Internacional*, núm. 23, 1955.

proporcionadas, claro es, a los propios éxitos, y a la necesidad que de su ayuda tengan los demás. Se superponen, por otra parte, dos sistemas de problemas: la *diplomacia militar*, es decir, las negociaciones para conseguir de los aliados un tipo determinado de acción estratégica, y la *diplomacia política*, que va preparando el orden futuro que se aspira a establecer, con la victoria. Aquí, las principales diferencias a tener en cuenta, son: entre los países que puedan aportar, más o menos, al esfuerzo militar y lo que, por su posición geopolítica, más se pueden aprovechar de los éxitos. Con poco más de un centenar de muertos en Trafalgar, Inglaterra obtuvo ventajas inmensas; con una sangría espantosa, España salió más débil que nunca, y sin compensaciones, de la Guerra de la Independencia.

C) Terminadas las hostilidades, la diplomacia se enfrenta con el problema del *establecimiento de la paz*. Su obra maestra, llena de dificultades, es la de obtener un *sistema estable*, de tal manera equilibrado, que no sólo mantenga a todos los *vencedores* satisfechos e interesados en conservarlo (a diferencia de lo ocurrido en las guerras balcánicas, o con la insatisfecha Italia, al final de la primera Guerra Mundial), sino que atraiga a los *neutrales*, por el interés de la paz y el orden, y, en el límite, a los mismos *vencidos*.

## II. *Los métodos y los problemas tradicionales.*

Hecha esta distinción en cuanto al *tiempo* de la acción, pasaremos ahora a estudiar los *objetivos* de la acción diplomática, en colaboración con la acción militar del Estado. Seleccionaremos, dentro de la riqueza y variedad infinita de los supuestos posibles, que en realidad forman un *continuo*, algunos tipos particularmente interesantes.

### 1) La acción diplomática sobre el propio enemigo.

La acción diplomática sobre el mismo adversario es fundamental, y, en los últimos años ha cobrado una importancia decisiva, a través de todas las formas de *guerra política*, *guerra psicológica*, *acción subversiva*, etc. En definitiva, sea para *convencer* a otra parte de la conveniencia de aceptar un arreglo determinado; sea para *desintegrar* su capacidad y voluntad de resistencia, la acción diplomática considera como objeto previo, al mismo sujeto oponente, dentro de la comunidad internacional.

En cuanto al primer aspecto, la *firmeza* en la exposición de unas posiciones y de la *capacidad* de hacerlas valer con hechos, es fundamental. Por el contrario, es bien sabida la inutilidad de las amenazas sin *fuerza efectiva, adecuada y suficiente* para hacerlas valer. Los fracasos del Kaiser, Guillermo II, en la guerra boer y en Marruecos, son un ejemplo característico; el extremo opuesto lo encontramos en la tremenda presión ejercida, con éxito, por Hitler sobre el gobierno checoslovaco, obligándole a aceptar el protectorado alemán<sup>2</sup>.

En el segundo supuesto, son armas típicas la *explotación de los conflictos interiores* del enemigo, como lo hicieron Francia (sublevaciones de Portugal y Cataluña) y España (intervención en la Fronda) recíprocamente durante la Guerra de los Treinta Años; siendo un caso extremo el de los países multinacionales, como Austria-Hungría o el Imperio Turco, desintegrados en la primera Guerra Mundial.

La diplomacia puede tener por objeto *distraer* al adversario. El refinamiento oriental nos lleva a ejemplos interesantes de las posibilidades de jugar con el enemigo. Japón, decidido a escalar rápidamente el rango de gran potencia moderna, instruye sucesivamente su ejército con oficiales franceses y alemanes; se alía con Inglaterra contra Rusia; en 1914, obtiene de Alemania la entrega de ciertos equipos militares, necesarios para «atacar a una gran potencia». Los alemanes los entregan, sacrificando a su propio ejército, creyendo que se trata de Rusia. La atacada fué la propia Alemania: al recibir la declaración del Embajador nipón, la Wilhelmstrasse se vió sorprendida, sobre todo por el tono extremadamente duro del estilo; resultó ser copia casi exacta de una nota alemana, de 1895, exigiendo al gobierno japonés la renuncia del Tratado de Simonoseki.

En 1939 se inicia la segunda Guerra Mundial, y Japón, aprovechando la situación de Francia, adquiere bases en Indochina. Pero ahora ya no sorprende a nadie; y desde este momento, los Estados Mayores norteamericanos, británico y neerlandés, empiezan a prepararse para la acción. En 1941, el Presidente Roosevelt da un paso decisivo y bloquea las cuentas japonesas para impedir la adquisición de petróleo, así como establece un embargo sobre la chatarra, base de la siderurgia japonesa. Se plantea el dilema al

<sup>2</sup> La técnica de las *advertencias y amenazas* está siendo utilizada en gran escala por el gobierno de Krushev. A los países escandinavos, con el arma atómica; a Francia e Inglaterra, cuando la crisis de Suez, con los cohetes balísticos; a Turquía (1957): «si la guerra estalla, Turquía no durará ni un día», etc.

Japón: «tener petróleo para hacer conquistas, o hacer conquistas para tener petróleo». Y se inicia un gigantesco duelo diplomático, de poder a poder: el 26 de noviembre de 1941, Estados Unidos presenta una nota, exigiendo la evacuación de China e Indochina. Es el supuesto primero; exigencia fuerte, apoyada en la amenaza obvia de la guerra. Que Estados Unidos la consideraba inevitable, lo demuestran las instrucciones al Almirante Stark; y es muy probable que Roosevelt la deseara para poder intervenir en Europa<sup>3</sup>.

Japón, por su parte, decidida la guerra, volvió a su vieja táctica: adormecer al enemigo, prosiguiendo las negociaciones en Wáshington, hasta el mismo momento del 7 de diciembre, «el día de eterna infamia», en que sus aviones deshacían la flota americana en Pearl Harbour. Pero es interesante recordar, como ejemplo de lo difícil de los límites entre la acción diplomática y la militar, que en las órdenes del Almirante de la flota japonesa figuraba este párrafo: «Para el caso de que las negociaciones actualmente iniciadas con Estados Unidos llegaren a un resultado satisfactorio, la flota estará en todo momento preparada a dar media vuelta».

Otra forma de *distracción* es dar facilidades al adversario en una dirección, para impedir que atienda a otra. Bismarck lanzó a Francia a la acción en Africa del Norte, para hacerla olvidar la pérdida de Alsacia y Lorena.

2) *Buscar aliados* contra el enemigo común. Digamos que éste es el más clásico ejercicio de la diplomacia, con su correlativo, que luego veremos, de restárselos al enemigo.

Si en el arte clásico de la guerra, se procura *flanquear* al contrario, y *envolverlo*, para finalmente *destruirlo*, en la diplomacia clásica el objetivo típico es *aislar* al adversario, realizar su «encerclement» con aliados en

---

<sup>3</sup> El análisis de este punto nos llevaría a considerar las posibilidades de la acción diplomática para producir determinados *cambios políticos* y de *opinión*, en el país adversario, y en el de uno mismo.

Así, el Presidente Roosevelt, al negarse a aceptar la propuesta del Gobierno japonés, Príncipe Koroye (en agosto), da lugar a la dimisión de éste, y su sustitución por el gabinete, más *duro*, del general Tojo.

Pero, a su vez, al agravarse la amenaza belicista japonesa, el Presidente norteamericano *pudo decidir a la guerra a la opinión pública americana*, hasta este momento neutralista, en su mayoría.

todos sus flancos, y sobre esta base, *dictarle* el acuerdo más conveniente. Si se resiste, la acción militar será fácil y rápida.

Es obvio que, en la búsqueda de aliados, se busca la cantidad y la calidad; que sean muchos y fuertes. Pero han de ser además capaces, por su posición e intereses, de actuar con eficacia; interesa que estén en favorable situación estratégica, pesando sobre la retaguardia y los flancos del enemigo, obligándole a sostener *segundos frentes*. Interesa, por otra parte, que su *potencia* sea específicamente *complementaria* de la nuestra: un poder terrestre necesita aliados marítimos, y al contrario.

En los casos límites, la diplomacia puede lograr que el aliado llegue a *hacer, por su cuenta, la guerra que nos interesa*; a cambio de subsidios, o ayudas no militares. O bien, la diplomacia gestiona que el aliado posible abandone otras empresas, para acudir a la que nos interesa. Así, Richelieu logró primero que Suecia hiciera la paz con Polonia; luego, que a cambio de subsidios, hiciera la guerra al Imperio, y Francia no intervino militarmente hasta la muerte de Gustavo Adolfo y la batalla de Nordlingen.

Por otra parte, las *alianzas* pueden ser de muy diversos grados, que la diplomacia puede matizar según las posibilidades y las exigencias del momento. Puede ser un procedimiento de simples *consultas*, en casos determinados; puede haber uno o varios *casus foederis* precisos, en los que sean obligatorias ciertas medidas. Pueden ser sólo *defensivas* o también *ofensivas*; pueden ser *alianzas militares* precisas, especificando el tipo y cuantía de la ayuda a prestar; pueden prever una cooperación permanente de los servicios de información, o de los estados mayores, o incluso el establecimiento de un mando único. Pueden crear una organización militar permanente del tipo de la N. A. T. O., e incluso llegar al tipo de integración total de ejércitos, que se preveía en la C. E. D.

Como ejemplos de todo lo dicho, y de algunos de los complejos problemas que planteó esta materia, citaremos algunos ejemplos históricos:

Fernando el Católico fué maestro<sup>4</sup> en la negociación de alianzas que fijasen de tal modo al contrario, que la guerra fuese innecesaria o rápida y limitada. Tal fué el caso de la alianza hispano-germano-inglesa, para detener a Francia; o, en una escala menor, de la Liga Santa (1511) de la Santa Sede, España y Venecia, para frenarla en Italia. La batalla de Rávena, dada contra sus expresas instrucciones, demostró que ni aun la vic-

<sup>4</sup> Ver las obras que ha dedicado al tema don José María Doussinague.

toria militar de los franceses, podía evitar las consecuencias de la red diplomática tejida en derredor suyo por el gran Rey de Aragón.

Ahora bien, las alianzas no se pueden establecer simplemente con el mapa en la mano; exigen una profunda interpretación de los elementos políticos y militares. Después de la primera Guerra Mundial, Francia intentó atar definitivamente a Alemania al poste del Tratado de Versalles. Para ello, se unió a Polonia, por el convenio militar de 1921, y el Tratado de asistencia mutua de 1925; dió su apoyo a la Pequeña Entente; quiso convertir a Checoslovaquia en el «portaviones» de la Europa Central<sup>5</sup>. En esta política la siguió, después de Munich, Inglaterra, que, abandonando su criterio tradicional de no aceptar compromisos de efectos automáticos, dió su garantía a Polonia, Rumania y Grecia. Ahora bien, todas estas alianzas, para garantizar la existencia de los pequeños Estados creados en la Europa Central y Oriental, tenían que haber sido apoyadas por una *doctrina militar congruente*, en la que el ejército francés (como socio más fuerte) estuviera preparado en todo momento, a una *intervención ofensiva*. Lejos de esto, la doctrina militar defensiva, apoyada en la Línea Maginot, resultó contradictoria con la política de alianzas, y los aliados quedaron en una situación desesperada, como demostró la experiencia, lo mismo si optaron por luchar (Polonia), o por rendirse (Checoslovaquia). Y cabe preguntarse ¿la compleja red de alianzas, que Estados Unidos ha tejido en torno a la periferia de la U. R. S. S., se basa o no en un equilibrado estudio de los factores políticos y estratégicos?<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Esta política fué reanudada por Barthou en 1934, buscando un gran frente oriental antialemán; la U. R. S. S., Polonia, los Países Bálticos, Checoslovaquia, etcétera. Poco después fué asesinado, en compañía del Rey de Yugoslavia; Dollfuss lo había sido poco antes.

<sup>6</sup> Los grandes hitos son: la doctrina Truman (1947); el Plan Marshall (1948); el Pacto del Atlántico (1949), que funda la N. A. T. O. con 13 países; la guerra de Corea (1950), seguida del ANZUS (1951), y los pactos con Filipinas (1951), Japón (1951) y Corea del Sur (1953). Sigue la S. E. A. T. O. (1954); la resolución de Formosa (1955) y la doctrina Eisenhower (1957). Desde los pactos de Río (1947), además, los 20 países americanos están también integrados en un sistema de defensa continental. Los pactos con España ocupan un lugar importante.

El resultado es que Norteamérica sostiene hoy fuerzas importantes en Alemania, Japón, Corea y Formosa; bases y «misiones» en gran número de países del mundo entero, de Groenlandia a la Antártida; situaciones *sui géneris* en muchos lugares, que antes se hubieran llamado «protectorados».

Frente a esto, Rusia, con menor extensión, pero con más solidez, ha firmado con

· Veamos otro caso. En la progresiva resurrección de Alemania como poder militar, los gobiernos burgueses de Francia y de Inglaterra, acabaron por devorar sus escrúpulos y proceder a un franco acercamiento, que se inicia con el pacto franco-soviético de asistencia mutua, del 2 de mayo de 1935; y el pacto soviético-checoslovaco, del 16 del mismo año. Pero cuando se llega a fondo, en las negociaciones anglo-franco-rusas de Moscú, se advierte la imposibilidad de llegar a un verdadero acuerdo. Aquí no había dudas en cuanto a la *cooperación militar*; ambas partes perseguían la creación de un *doble frente* al adversario alemán. Pero había un desacuerdo total en los *objetivos políticos*: los países occidentales querían el *statu quo*, mientras Stalin quería revisarlo. Al final optó por unirse con Hitler, que coincidía en este punto.

· En medio estaba, además, Polonia que (aparte de la secular tragedia de su emplazamiento geográfico, entre los colosos germano y eslavo), puede ser citada como un ejemplo de *diplomacia equivocada*. El famoso Coronel Beck se tenía por un virtuoso, pero todos sus pasos resultaron falsos. El pacto de no-agresión con Alemania era, a todas luces, inútil; la desintegración de Checoslovaquia no alivió sus fronteras, sino que aumentó el flanqueo por la Wehrmacht; se negó a admitir los soldados rusos en su territorio, pero éstos entraron de todos modos.

· En estas condiciones, Hitler tuvo una partida fácil. Destruyó el bastión checo; reabrió la cuestión de Danzig, y denunció el pacto germano-polaco de 1934; firmó el 22 de abril un pacto militar con Italia; a continuación, pactos de no-agresión con Estonia y Letonia; dió seguridades a Hungría y Yugoslavia; y, tras iniciar unas inteligentes negociaciones económicas con los soviets, llegó con ellos al pacto Ribbentrop.—Molotof.

· En cuanto a los *medios* para lograr alianzas, su repertorio es bien conocido. Se ofrecen a la otra parte, en el presente, *garantías* de lo que tiene<sup>7</sup>; ventajas políticas, o de prestigio, e incluso estratégicas; determi-

---

sus "satélites" una serie de tratados de "asistencia mutua" (Checoslovaquia, 1943; Yugoslavia y Polonia, 1945; Rumanía, Hungría y Polonia, 1948); precedidos por un inteligente arreglo de las fronteras, una hábil manipulación de los mandos militares, y coronados por los pactos de Varsovia.

V. Camilo Barcia Trelles, *El pacto del Atlántico. La tierra y el mar frente a frente*. Madrid, 1950.

<sup>7</sup> Estas *garantías* suelen ocasionar otras en cadena. Cuando en 1927 Francia firma una alianza con Yugoslavia, Italia se apresura a hacer lo mismo con Albania y poco después con Hungría.

nadas concesiones económicas, etc. Girando una letra sobre la guerra futura, se pueden ofrecer determinadas ventajas territoriales, coloniales, etc. No es preciso decir que lo ideal es siempre obtener *grandes concesiones* a cambio de *pequeñas contrapartidas*, si es posible, honores y condecoraciones y sonrisas; pero que siendo este el objetivo de ambas partes, el equilibrio tiende a producirse en lugares determinados por los factores objetivos.

En este punto, la complejidad del juego es muy grande. Así, en Italia, la U. R. S. S. obtuvo sin dificultad, a costa del Japón (entonces enemigo común) las islas Kuriles, la parte Sur de Sajalín y las islas de Habomai y Shikotan. Ahora el Japón es aliado de los Estados Unidos; Rusia le niega las Kuriles y Sajarín, pero juega con los otros dos islotes para obligar a U. S. A. a devolver sus propias bases en Okinowa, y así sucesivamente.

Finalmente, en tiempo de guerra suele haber una fácil tentación a *pactar con el diablo*. Tal fué el caso de la alianza final de las democracias occidentales con la U. R. S. S. En cambio Richelieu no aceptó el proyecto de reparto del Imperio que le proponía Gustavo Adolfo, dándose cuenta de que, a la larga, la creación de un fuerte núcleo protestante en el centro de Europa, se volvería contra los verdaderos intereses de Francia.

3) *Restar aliados* al enemigo. Es correlativo del anterior. Se trata de *separar* a los aliados del campo contrario: para vencerlos por separado («divite et impera»); para convertirlos en aliados propios (el golpe maestro); para asegurarse su neutralidad o, ya en guerra, el firmar con ellos una «paz separada», etc. Los *medios* son los mismos que en el caso anterior; debiendo añadirse la posibilidad de crearles una «diversión» (militar o política) en otro sector.

Los ejemplos son múltiples. De un país europeo se llegó a decir que nunca terminaba la guerra del mismo lado que la había comenzado, a no ser que la contienda se prolongase lo suficiente, para tener tiempo a cambiar de campo dos veces. Austria, vencida en Wagram, aceptó la paz con Napoleón, e incluso su boda con la Archiduquesa María Luisa. Pero Metternich supo aprovechar el momento exacto de la derrota del Gran Ejército en Rusia, para convertirse en pseudo-aliado de Napoleón, en árbitro de la coalición de sus vencedores.

El caso más interesante de los últimos tiempos es el paso de la U. R. S. S. de uno a otro campo en la segunda Guerra Mundial, con la adquisición en los dos del máximo de beneficios posibles. Ya vimos el primer



tiempo: el 23 de agosto de 1939 se firma el pacto de no agresión germano-soviético, cuando aún estaban en Moscú las delegaciones negociadoras francesa e inglesa. Los occidentales pierden un aliado por falta de realismo, o por exceso de él, al no encontrar una fórmula capaz de reforzarles a ellos, sin que refuerce también al comunismo.

Hitler, a su vez, para tener las manos libres en Europa, acepta la división de Polonia; deja a Stalin las manos libres en Finlandia; le entrega los Estados bálticos y hace la vista gorda en Besarabia y Berkorina. Obtiene amplia ayuda económica. Una grave cuestión política quedó pendiente: el gran eje geográfico que va por el valle del Danubio a los Estrechos que dan salida al Mar Negro. Es curioso que la misma laguna (la suerte de Constantinopla) se observe en el momento paralelo, del intento de acuerdo de Napoleón con Alejandro, en Tilsit.

Pronto empiezan las fisuras del acuerdo, precisamente en torno a esa línea. El Eje *garantiza* a Rumania; aspira al control del Danubio; llega, además, a un pacto militar con Finlandia, y al pacto tripartito con el Japón (23 de septiembre de 1940). La tensión va creciendo y no se resuelve con el viaje de Molotof a Berlín (noviembre de 1948), precedido del Embajador alemán en Moscú, Schubenburg, que informó de la imposibilidad de vencer, militarmente, a Rusia.

El momento era crítico; la gran máquina de guerra de la Wehrmacht, desembarazada de la guerra de Francia, no podía salvar el foso del Canal. Tampoco era posible desmovilizarla, mientras Inglaterra no depusiera las armas. Se comenzó por considerar su utilización en el Sudeste: el Oriente Medio, la Mesopotamia, en dirección a la India; en esa dirección apuntarán lo mismo la campaña de Yugoslavia, que la del legendario «Afrika Korps». Prevalcieron, sin embargo, los viejos ideales de «Mi lucha», y de los sueños de Rosenberg: conquistar el granero de Ucrania, anexionar los países bálticos y arrojar los eslavos a Asia. Los sueños sustituyeron al frío cálculo.

El viaje de Molotof ha sido comparado a la Conferencia de Erfurt: ambos fracasaron. Según parece, Molotof planteó cuatro grandes problemas: la garantía dada a Rumania, ¿sería válida contra Rusia? Lo mismo en el caso de Finlandia, cuya evacuación por las tropas alemanas solicitó. Por el contrario, la U. R. S. S., aspiraba a garantizar Bulgaria, enviando allí tropas. Finalmente, la gran cuestión: el paso libre por los Dardanelos, con derecho a establecer bases.

No hubo respuestas satisfactorias. Las negociaciones económicas siguieron, pero la ruptura política era inevitable. Alemania avanza diplomáticamente en los Balkanes; Hungría, Rumania, Eslovaquia y Bulgaria, se adhieren al Pacto Tripartito; entretanto la U. R. S. S., abierta la resistencia de Yugoslavia y Turquía, logra confirmar con el Japón su pacto de neutralidad, el 13 de abril de 1941, el mismo día que los alemanes entran en Belgrado, camino de Grecia, prácticamente liquidada, a finales del mismo mes.

Antes del fin del año, el III Reich y la U. R. S. S., estarán en la más dramática de las contiendas y Rusia habrá vuelto al campo de las Naciones Unidas. Para entonces ya habrá conseguido un conflicto de tal naturaleza en Europa, que no quede ningún poder frente al suyo; y adquiere ahora los títulos morales para volver a sentarse en la mesa de los vencedores.

4 El *aislamiento del conflicto* es un recurso típico de la diplomacia para permitir la acción militar contra un adversario elegido de antemano, sin complicaciones. El «conflicto localizado» permite, de modo escalonado, aplastar sucesivamente a varios enemigos, que pudieran haberse defendido conjuntamente, en un plan de «seguridad colectiva».

Bismarck fué el gran virtuoso de esta técnica, que le permitió edificar, «por el hierro y por el fuego», la unidad del II Reich. Sabía que no podría reunificar Alemania, bajo la égida de Rusia, más que por la guerra; y sabía también que no podría vencer a la vez a los dos Estados tradicionalmente interesados en impedirla, Austria y Francia. El genio de su acción diplomática le permitió batirlos por separado y mantenerse en paz con el resto de Europa.

Así supo atraerse a Rusia, en 1854, impidiendo a Austria dar paso a las tropas francesas para la acción militar, que así hubo de limitarse a Crimea; deja a Austria perder la Lombardía para debilitarla en el espacio alemán, aprovecha la cuestión de los Ducados daneses para demostrar su superioridad militar; se entiende luego con Italia para vencer rápidamente a Austria; pero, lograda la supremacía, no humilla al adversario y firma rápidamente una paz honrosa, sin dar tiempo a los terceros casi ni a enterarse de lo ocurrido, cuanto menos a intervenir. Así Austria-Hungría no será un enemigo, sino una «brillante segundo». Sin perder tiempo, organiza la Confederación de la Alemania del Norte, liquidando las ruinas de la vieja Confederación Germánica, y, al frente de ella, vence al Segundo Imperio francés.

Funda el II Reich y alcanza su cénit, en 1872, con la Alianza de los tres Emperadores<sup>8</sup>.

Más recientemente puede citarse la preparación de la campaña de Abisinia por Mussolini y Ciano, que lograron detener a Londres y París en sus deseos de intervención. Y la técnica comunista de plantear sucesivos conflictos locales, apurándolos hasta donde pueden sin riesgo, con la ventaja de la iniciativa y la sorpresa.

5) El caso recíproco es la *extensión del conflicto*, cuando convenga más bien implicar a los aliados remisos, o distraer a los no beligerantes, poco cooperadores. Generalmente estamos en un caso particular de la búsqueda de nuevos aliados; pero es indudable que las potencias que aspiran a un cambio revolucionario del orden internacional existente ven con especial interés la extensión del conflicto como un bien en sí.

En la Conferencia de Teherán se hizo un gran esfuerzo para que Turquía entrase en la guerra, en cuyo caso la U. R. S. S. se mostró dispuesta a atacar a Bulgaria (Protocolo secreto). Es evidente que las intervenciones del Kremlin eran, por lo menos dudosas.

6) *Aseguramiento de elementos importantes para la victoria*.—Entramos en los objetivos típicos de la *diplomacia militar*; en ella la negociación no procura directamente *objetivos políticos*, sino *medios militares* al servicio de aquéllos. Se trata de obtener líneas de comunicación, materias primas, abastecimientos, servicios, bases, etc.; y, naturalmente, *privar de los mismos al enemigo*, impedirle el uso de bases, quitarle las fuentes de suministro, sobre todo de material bélico y materias primas estratégicas, etc. El caso límite es hacer cumplir a los neutrales su deber, de acuerdo con el Derecho internacional, o, al contrario, lograr que lo violen en beneficio propio.

Casos típicos son la adquisición de bases, realizada por Estados Unidos en 1940, a cambio de 50 destructores viejos, cerrando ciertas brechas de su pantalla defensiva en la Guayana inglesa, Terranova, Bermuda, Bahamas, Jamaica, Santa Lucía, Trinidad, Antigua, etc.; lo que se completó con la instalación en 1941 en Groenlandia e Islandia y más tarde en las islas Azo-Jamaica, Santa Lucía, Trinidad, Antigua, etc.; lo que se completó con la

---

<sup>8</sup> Aquí empezará el declive. No fué posible frenar el *Drang nach Osten*; hubo que optar entre Viena y San Petersburgo; como más tarde la Triplice nacerá muerta, por la imposibilidad de arbitrar en el tema de las zonas.

Tratado Clayton-Bulwer, o si se quiere, con la compra a Nápoles de la Luisiana, del pleno dominio sobre el «Mediterráneo americano».

Otro ejemplo típico es el de la *diplomacia económica* de guerra. El petróleo y ciertas materias primas básicas para la siderurgia militar son sus objetos característicos. Sir Samuel Hoare llegó a decir que en su tumba se escribiría la palabra *wolfram*. La historia<sup>9</sup> de las compras masivas de wolfram por los anglosajones en España y Portugal por los años 1942 para evitar que Alemania dispusiera de esta materia clave; la petición de Estados Unidos<sup>10</sup> de un embargo de esta materia prima bajo la presión de cortar las exportaciones de petróleo, y, finalmente, el compromiso difícilmente alcanzado en la primavera de 1944, constituye un ejemplo bien conspicuo de esta materia.

7) *Establecimiento de enlaces políticos para una más íntima colaboración con los aliados*.—No basta tener aliados; hace falta una *maquinaria* que cree cauces de *coordinación y colaboración*. Esto exige enlaces políticos y administrativos: *Comisiones coordinadoras, Estados Mayores conjuntos, mando único* (como el de Foch en la I Guerra Mundial, y el de Eisenhower, en la II).

Terminada la guerra, el problema subsiste. Hay que mantener la unidad de acción para asegurar la continuidad del orden creado por la victoria, o, al contrario, para su revisión en caso de derrota.

En todo momento la diplomacia debe frenar las ambiciones de los propios aliados para que no entorpezcan las propias, y, sobre todo, para que no constituyan un obstáculo insuperable en la paz.

Por otra parte, una diplomacia vigilante impedirá que las discrepancias entre los aliados les impidan colaborar con nosotros en los objetivos verdaderamente esenciales. Y así sucesivamente.

8) *Preparación de los resultados políticos de la guerra*.—La guerra, como instrumento político, se emplea para obtener determinados *finés*; pero no basta con la victoria para obtenerlos en medio de la gran complejidad de factores de la política internacional. Por eso la diplomacia ha de acom-

<sup>9</sup> Referida por Herbert Feis en *The Spanish Story; Franco and the Nations at War*, Nueva York, 1948.

<sup>10</sup> En un momento de exaltación por el mal interpretado telegrama a Laurel, y contra el parecer de Inglaterra.

pañar en todo momento la acción de las armas para asegurar la realización de sus fines. Rara vez bastará el «fait accompli» de la ocupación; son necesarias las negociaciones que, a través de compensaciones mutuas, hagan firme el derecho para el momento de la paz. El establecimiento de gobiernos amigos en futuras «zonas de influencia» es un procedimiento clásico, del que ha hecho uso de la U. R. S. S. en una escala sin precedente al final de la II Guerra Mundial.

El *condicionar* nuevos esfuerzos bélicos a determinadas *concesiones* anticipadas es un método muy característico. Cuando, en diciembre de 1941, Eden visita a Moscú para ofrecer la cooperación anglosajona en la lucha con Alemania, Stalin exige, para empezar a hablar, el reconocimiento de sus fronteras de junio de 1941; es decir, de todas las anexiones aceptadas en su día por el Reich; de la línea Curzon, como frontera oriental de Polonia; de las adquisiciones y bases en Rumania y en Finlandia. Cuando se solicita su entrada en la guerra contra el Japón (entrevista de Stalin con Roosevelt, en Yalta, el 8 de febrero de 1945) exige precisamente la parte sur de Sajalín, las Kuriles, un puerto practicable (Puerto Arturo) y los ferrocarriles de Manchuria.

9) *Consolidación del orden internacional* obtenido por la victoria.— Merece recordarse la célebre frase de Metternich, satisfecho de ver su obra ganada en la Europa de la Restauración y de la Santa Alianza: «Todo va bien; si se pudiera ordenar a los embajadores que ya no escribiesen más nada a sus Gobiernos, se quitaría la única causa de desacuerdo.» De esta «boutade» de un gran diplomático debemos retener en realidad la idea contraria: la paz exige una constante vigilancia diplomática respecto de las fuerzas de toda índole que militar en contra de todo *statu quo*. En realidad, aquí es donde la diplomacia revela algunas de sus más positivas virtudes creadoras, como se expone en otras partes del presente trabajo.

III. *La transformación de las funciones de la diplomacia en el sistema bipolar de bloques, y ante los intentos de volver a una doctrina de la «guerra limitada», capaz de ser políticamente dirigida.*

Hemos expuesto hasta aquí una serie de tipos posibles de acción diplomática, en relación con una coexistente o ulterior acción militar, y en cierto

sentido es obvio que todas son posibles en cualquier momento histórico imaginable, en el cual haya más de dos sujetos internacionales.

1) *El nuevo orden internacional y sus consecuencias para el sentido y función de la acción diplomática.*—Sin embargo, es evidente que su virtualidad efectiva corresponde al período de la Edad Moderna, con un número relativamente grande de Estados en juego y con tendencia a producir un cierto equilibrio político y militar. Por el contrario, en la actual situación de *bipolaridad*, sustituyendo a la *multipolaridad*, se han alterado los supuestos clásicos del juego diplomático como del estratégico.

El viejo trinomio, que ya expone el «Arthasastra» de Kantilya, «conquistador—enemigo (vecino)—amigo (vecino del vecino)», que ha sido la base de todo este ajedrez que acabamos de exponer, ya no funciona sino de modo muy limitado y defectuoso. Entre los dos grandes bloques no queda más que un juego limitado en la medida en que subsistan grupos de Estados *neutrales*<sup>11</sup> y susceptibles de atracción; con la propensión a ir hacia un sistema bipolar rígido, en el que no hay más que lucha frontal, sin posibilidad de flanqueo diplomático, y en el cual el vecino del enemigo no puede, aunque quiera, ser nuestro *amigo*, obligado por la fuerza a ser el *satélite* del enemigo, como lo comprueba el caso de la triste Hungría. Y ya no hay tampoco *alianzas entre iguales*, sino dos bloques jerárquicos, a los que se accede por una especie de *contrato de adhesión* hasta con formulario prefabricado en serie.

Ello obliga a que la función de la diplomacia se haya de plantear sobre bases muy diferentes; del mismo modo que es muy diferente el funcionamiento del mercado, con múltiples pequeñas empresas en competencia, o en régimen de competencia imperfecta entre unos cuantos grandes «truts» de tendencia oligopólica.

Veamos algunos ejemplos. Un sistema tradicional de acción diplomática era el *arreglo por compensación*: Si Alemania ocupaba Kiao-Chan, Rusia se contentaba apoderándose de Puerto Arturo. Esto ahora no cabe, en primer lugar, porque los bloques acabarán por no dejar nada *fuera* de ellos; pero, sobre todo, porque siendo de carácter *ideológico*, no se pueden hacer recíprocamente concesiones de ninguna clase, y la «materia prima» posible.

---

<sup>1</sup> V. mi trabajo "Guerra y paz: nuevos problemas del concepto de neutralidad" en *Homenaje al Profesor Camilo Barcia Trelles*, Santiago, 1958, págs. 339 y sigs.

los terceros débiles, han de ser «cuidados» para que no se salgan del bloque y se pasen al contrario.

Los cambios tecnológicos han trabajado en el mismo sentido. ¿Qué sentido tiene, por ejemplo, un *ultimátum* como última acción diplomática prebélica, en una época de armamentos nucleares? Ni aun las famosas notas de la U. R. S. S. a Francia e Inglaterra, cuando la crisis de Suez, tomaron la forma de «ultimátum»<sup>12</sup>. Todo, pues, por causas diversas, y lo mismo en el fondo que en la forma se encuentra la recisión.

2) *Necesidad de volver a una doctrina de la guerra limitada.*—Esto nos obliga a replantearnos las cuestiones básicas del *porqué* y del *sentido* de la acción diplomática y de la acción militar. Lo cierto es que la una y la otra cumplen determinadas *funciones* en una determinada ordenación de la sociedad internacional<sup>13</sup>, y tenemos que ver si esas funciones corresponden a necesidades que subsisten y si los instrumentos son todavía los adecuados para cumplir esas funciones.

La superación del viejo cuadro político del sistema de potencias europeas es un hecho irreversible de la Historia, y el mismo Reich sería incapaz de contar la Historia de nuestros días, sin empezar por la revisión de todos sus principios.

Nosotros comenzaremos por comprobar que hoy no existe una comunidad internacional organizada de tal modo que los *estados de iensión* que surjan en la misma se puedan resolver por vía legislativa y judicial, o dicho de otro modo, no hay un poder superior a los otros que evite la guerra. Seguimos en la vieja disyuntiva: «Donde no hay autoridad lo suficientemente fuerte para declarar la guerra no existe tampoco quien pueda conservar la paz»<sup>14</sup>. Los Estados, unidos o por separado, han de organizar su defensa o someterse a los que no renuncien a atacar.

<sup>12</sup> V. V. a este respecto Hans Speier "Soviet Atomic blackmail and the North Atlantic Alliance"; en *World Politics*, abril, 1957.

<sup>13</sup> V. René Koenig, "Problemas sociológicos de la ordenación internacional", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 60, págs. 99 y sigs; Luis Legaz Lacambra, "La Sociedad internacional como realidad sociológica", en *Cursos y Conferencias de la Escuela de Funcionarios Internacionales*, 1955-56, vol. I, págs 451 y sigs.; Antonio Poch y G. de Caviedes "Comunidad internacional y Sociedad Internacional", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 12, págs 341 y sigs.

<sup>14</sup> Antonio de Luna, "¿Es la guerra inevitable?", en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. VIII, núm. 1-2 (1955), págs 11 y sigs.

Por supuesto esto quiere decir que el *poder* sigue necesitando, en política exterior, lo mismo el instrumento militar que el diplomático. Lo que ocurre es que tenemos al mismo tiempo la impresión de que, con el crecimiento de las sociedades contemporáneas, los instrumentos se han ido un poco de la mano.

Decía Moltke que «las grandes luchas de la historia reciente han empezado contra la voluntad de los gobernantes». Hoy habrá que decir que, además, se salen completamente, en la mayoría de los casos, de su control: son *guerras sin límites*<sup>15</sup>, cuyas consecuencias no se pueden calcular.

En la *guerra total* de nuestro tiempo ha perdido gran parte de su sentido la famosa frase de Clausewitz Von Seekt, el genial creador de la Reichswerh; decía que «la afirmación de que la guerra es sólo una continuación de la política por otros medios, se ha convertido en una frase hecha, que hoy resulta peligrosa, más bien podríamos decir, y con igual veracidad, que la guerra es la bancarrota de la política». Y el *Times*, en una editorial reciente (5 de abril de 1957), decía que «la *guerra global* no es la clausewitziana continuación de la política por otros medios, sino la negación de toda la política». Más aún, como escribe el general Fuller, la guerra hecha sin interrupción, como en nuestro tiempo, lleva a una inversión de valores en el cual la política se convierte en instrumento de la guerra, y lo que ocurre es que se borran por completo los límites entre medios militares y políticos, como ha observado James Burnham, uno de los teóricos más conspicuos de la «guerra fría».

Siguiendo por este camino, las perspectivas son terroríficas: el «holocausto nuclear» de nuestra civilización; el surgimiento de razas de esclavos; la desintegración de las sociedades; el retroceso moral y cultural de muchos siglos.

La alternativa podría estar en el abandono de la idea de la *guerra ilimitada* y volver a la *guerra limitada*, que fué una de las conquistas más preciadas de la Civilización. Delbrück, que estudió el problema a fondo en su «Geschichte der Kriegskunst», hace corresponder con las mismas dos tipos de estrategia: la de *aniquilación* (Niederwerfungsstrategie) y la de *agotamiento* (Ermattungsstrategie).

---

<sup>15</sup> V. mi artículo «La guerra sin límites», en *Revista de Estudios Políticos*, número 89 (1956).



Ocurre que la *paridad nuclear*, es decir, la posibilidad para ambas partes de destruir al enemigo, ha hecho que «la *victoria* en una guerra total haya perdido su significado tradicional»<sup>16</sup>. No tiene sentido *aniquilar* al que le puede, de todos modos, *aniquilar* también a uno. Pero a su vez, si la paridad nuclear puede evitar la guerra total, «no impedirá otras formas de conflicto», sino que incluso «puede animar a ellas»<sup>17</sup>.

En efecto, por una parte «la guerra total ha dejado de ser un instrumento político que tenga sentido»<sup>18</sup>; por otra parte, su misma imposibilidad hace aparecer los conflictos limitados, en los que cada bloque intenta sacar el máximo partido, precisamente porque sabe que el contrario sólo en casos muy extremos recurrirá a la guerra grande. La astucia política estriba en saber presentar los conflictos de modo que psicológicamente le sea imposible incluso a pequeños países como Egipto.

Esto exige una nueva doctrina estratégica, abandonando la tentación de «sustituir la potencia a las ideas y de identificar la doctrina con el máximo desarrollo de la fuerza»<sup>19</sup>. Supuesto que usando ésta de modo «ilimitado», «incluso el bando más débil podría ser capaz de infligir un grado de destrucción que ninguna sociedad puede soportar»<sup>20</sup>, el gran problema doctrinal de la era nuclear viene a ser «la capacidad de usar la fuerza con discreción y de establecer *finés políticos* en los cuales la cuestión de la supervivencia nacional no se implique en cada punto»<sup>21</sup>. Ello supone el abandonar ciertas técnicas de propaganda que hagan del enemigo un monstruo; el dejar de considerar la guerra como un esfuerzo para *destruir* el Gobierno enemigo, conformándose con determinar ciertos aspectos de su conducta *exterior*, separando así los campos de la guerra civil y la guerra internacional; supone, en fin, que «la doctrina estratégica ya no puede limitarse

---

<sup>16</sup> Henry A. Kissinger, *Nuclear weapons and foreign policy*, Nueva York, 1957, pág. 387.

<sup>17</sup> Kissinger, *op. cit.*, pág. 126.

<sup>18</sup> Kissinger, *op. cit.*, pág. 128: «No puede ser usado contra las potencias menores, por temor a la reacción de la opinión mundial y, también, porque su intrincada estrategia no es apropiada para las guerras de objetivos limitados. Y no puede ser usada contra una gran potencia, más que para fines negativos, para evitar la victoria del adversario».

<sup>19</sup> Kissinger, *op. cit.*, pág. 381.

<sup>20</sup> Kissinger, *ibid.*

<sup>21</sup> Kissinger, *ibid.*

al problema de suministrar armas para la guerra», sino que «tiene que relacionarlas además con el *fin de la guerra*»<sup>22</sup>.

Todo esto quiere decir, en efecto, que hay que «volver a introducir el elemento político dentro de nuestro concepto de la guerra y descartar la noción de que la política termina cuando la guerra empieza o de que la guerra tiene fines diferentes de los de la política nacional»<sup>23</sup>. Y esto nos lleva necesariamente a una doctrina de la *guerra limitada*, única que puede ser un instrumento político.

El fin de la guerra limitada no es, en efecto, *aniquilar* al enemigo ni exigir su *rendición sin condiciones*: es el de «infligir pérdidas o plantear riesgos al enemigo que estén fuera de proporción con las cuestiones que se disputan». Es obvio que «cuanto más moderado sea el objetivo menos violenta será la guerra». Pero, sobre todo, que es necesario, para hacerla posible, una doctrina estratégica flexible que dé más posibilidades a la diplomacia al permitirle la negociación de objetivos concretos.

Para ello son necesarios modos de aplicación de la potencia militar, menos característicos que la guerra termonuclear. Que ello es posible lo demuestran Corea y el Líbano.

Por otra parte es difícil y es caro; pero nada es tan caro como el desastre de la guerra total o el de la sumisión. La guerra limitada impone mayores exigencias al liderazgo político y a la psicología de la nación; la guerra total es más elemental y más fácil de entender. Pero las dificultades no pueden ser motivo para aplazar una cuestión tan grave.

Es obvio que la *limitación* han de admitirla las dos partes. Pero, cabalmente, «un requisito para mantener limitada una guerra es que ambas partes tengan una idea exacta de las respectivas intenciones»<sup>24</sup>. Y esta es la función tradicional de la diplomacia: presentar las cuestiones, discutir su pro y su contra y las alternativas y compromisos posibles.

3) *Consideraciones finales*.—Volvemos al punto de partida. Guerra y diplomacia son dos instrumentos de que el Estado dispone para defender su intereses exteriores. Si llega a crearse un Estado mundial serán sustituidos por una función de *policía o seguridad exterior* (cuyo límite es la *guerra civil*) y una función representativa de los diversos intereses de grupo en

<sup>22</sup> Kissinger, *op. cit.*, pág. 387.

<sup>23</sup> Kissinger, *op. cit.*, pág. 141.

<sup>24</sup> Kissinger. *op. cit.*, pág. 173.

un cuerpo deliberadamente de tipo mundial<sup>25</sup>. La hipótesis es, en todo caso, remota.

Entre tanto habrán de continuar estas funciones clásicas, adaptadas a las nuevas tendencias de los tiempos. Debe añadirse que el problema no afecta sólo a las superpotencias, cabezas de bloque, sino a todas las potencias, medianas y pequeñas, y cualquiera que sea su grado de compromiso o independencia respecto a aquéllas. Y que en la medida en que sus recursos sean menores, mayor habrá de ser el aprovechamiento coordinado de los mismos.

Esto señala una difícil pero ineludible responsabilidad a los dirigentes militares y civiles de estos países. Pero una cosa es cierta: hoy, como ayer, sólo se salvarán los decididos, los vigilantes y los valerosos.

MANUEL FRAGA IRIBARNE

*Catedrático de la Universidad de Madrid*

---

<sup>25</sup> V. Robert M. Hutchins y G. A. Borgese, *Disegno preliminare di Costituzione mondiale*, Verona, 1949.

