

## DIPLOMACIA TRADICIONAL Y CONFERENCIAS CUMBRE: ¿DOS REALIDADES EN COMPETENCIA?

---

Jean-Claude Allain  
Sorbonne Nouvelle  
Paris.

La multiplicación de las reuniones internacionales en las que participan los jefes de Estado o de gobierno —según las competencias internacionales que su constitución les confiere— y que concluyen con la firma de un acuerdo, ¿refleja acaso un declive, un empobrecimiento de las relaciones diplomáticas tradicionales, manejadas por las embajadas? ¿Tiende el Ejecutivo a desposeer a los diplomáticos de sus funciones seculares?

Recordemos primero la naturaleza de este vínculo. La política exterior es una opción política de gobierno y la diplomacia la vía seguida para alcanzar los objetivos designados por éste, —con la salvedad de la opción militar por tratarse de otro tipo de relación con el exterior—. Los agentes diplomáticos, en este caso los jefes de misión (embajadores o ministros), sólo desempeñan una función ejecutiva dependiente de las decisiones tomadas, del mismo modo que la táctica no es más que el modo de ejecución del plan estratégico. No son, pues, en principio, ellos los que conciben las opciones políticas efectuadas, ni siquiera los medios elegidos para realizarlas; actúan en función de instrucciones que fijan las metas que han de alcanzar y, llegado el caso, los límites que circunscriben su acción y que constituyen, por lo tanto, su margen de iniciativa y de libertad. Dicha delimitación formal es consecuencia de su función esencial: la representación de un Estado, encarnado en su autoridad central, ante otro, pero sus otras funciones tradicionales, tal y como están codificadas en la convención de Viena de 1961, flexibilizan la rigidez de tal distinción: la negociación y la información especialmente.

Ésta constituye la materia principal de las correspondencias diplomáticas relativas tanto a la situación global del país acreditado como a las motivaciones y a los sentimientos perceptibles de sus dirigentes durante los contactos oficiales o privados que la función de representación o de negociación ocasionan. Sin embargo, la decisión política se funda normalmente en estas informaciones proporcionadas por los diplomáticos (o por los agregados especializados que trabajan a sus órdenes y que se han ido diversificando a lo largo de los siglos). La información transmitida no está en estado bruto: su elección misma depende de una selección en función del grado de interés para la relación con el país, y va acompañada de comentarios explicativos y reflexiones sobre su importancia inmediata y prospectiva que sugieren o formulan claramente las consecuencias a sacar *in situ* y por el gobierno. Mediante esta vía oficial, antaño completada por las «cartas personales» al ministro o al jefe de gobierno, las misiones diplomáticas participan en la elaboración de las directrices de la política exterior, pero los diplomáticos también pueden tener una vinculación más personal con ella cuando visitan a su ministro o, en período de crisis, al ser llamados «a consulta». En dicho proceso, interviene sin embargo un factor aleatorio: la personalidad del agente, no tanto en materia de competencia como de convicciones personales o temperamento; todo esto puede influir en su apreciación tanto en lo que se refiere al poder del Estado acreditado como a la naturaleza de la relación con su propio gobierno, especialmente cuando se trata de proponerle una línea de acción; si ésta se opone a opiniones muy arraigadas, o peor aún, a dogmas firmemente implantados, se requiere cierta audacia personal, cierto «carácter», algo en teoría deseable para la función pero en la práctica difícil de manifestar por los riesgos que conlleva para la carrera; este rasgo, bien conocido en los regímenes dictatoriales, también se manifiesta en las democracias y responde al autoritarismo de los responsables políticos, que llegan a confundir acatamiento de las órdenes de una misión con la libertad de evaluación objetiva de la parte contraria. Sea cual sea este último aspecto, la contribución de los diplomáticos a la elaboración de la estrategia política es tributaria de su dependencia funcional del poder político, y su libertad de acción en su cargo, especialmente para llevar a cabo negociaciones, sigue estando condicionada por esta dependencia, cuya amplitud fue largo tiempo proporcional a la distancia que les separaba de su gobierno. Sin embargo, ésta no ha dejado de reducirse en el transcurso del siglo debido al progreso de los medios de comunicación.

La referencia histórica de la autonomía casi soberana del jefe de misión en el extranjero es, en efecto, la de épocas anteriores a la mundialización de la red de telecomunicaciones, tanto terrestres como submarinas. El plazo de comunicación entre la capital y el puesto diplomático es tal que el control gubernamental de una negociación, llevada a cabo a distancia y especialmente fuera de Europa, para resolver un asunto surgido localmente, sólo puede producirse *a posteriori*, excepto si se difiere su desenlace, lo que sucede y no siempre resulta perjudicial. Cuando uno es francés en Sudán, en Fachoda, frente a los británicos, para recibir instrucciones de París por vía telegráfica, tiene que mandar a alguien a El Cairo para utilizar el cable submarino... británico. Esto funciona así; tanto Kitchener como Marchand estaban convencidos de que el desenlace de su encuentro no dependía de ellos, sino de sus respectivos gobiernos<sup>1</sup>. Pero, en el caso de una misión ordinaria, regida por instrucciones muy generales, el margen de iniciativa del diplomático es muy amplio si no quiere, o no puede, esperar un intercambio de correspondencia con su ministro: pensamos en los meses de navegación para poder comunicarse, antes del cable, siempre británico, entre Europa occidental y China o Japón, o cuando en 1877 el correo de las legaciones acreditadas en Teherán, transportado a caballo, tardaba nada menos que veinticinco días en llegar a Trebizonda para empalmar allí con la vía marítima<sup>2</sup>. La libertad de acción del ministro, que dirige la legación, es muy amplia para los asuntos corrientes, pero nadie parece abusar de ella y el caso del ministro francés de Pekín, que decide, «bajo su responsabilidad», a título de represalias, una intervención naval en Corea en 1866, es excepcional<sup>3</sup>.

No ocurre lo mismo con los mandos de las fuerzas expedicionarias, durante la fase de expansión colonial europea de la segunda mitad del siglo XIX, los cuales disfrutaban de dicha libertad de movimientos y hacen un amplio uso de ella, colocando a veces a sus gobiernos frente a los hechos consumados, que resultan entonces difíciles de desautorizar, ya que ello provocaría un retroceso patente sobre el terreno y además se consideraría inaceptable (ejemplos de ello son la expansión

---

<sup>1</sup> Véase el relato *Fachoda, Souvenirs de la mission Marchand*, Paris, 1941, por Baratier, su ayudante, particularmente pp. 183-184.

<sup>2</sup> Jules PATENÔTRE, *Souvenirs d'un diplomate. Voyages d'autrefois*, t.I, Toulon, s.d. (1913), p. 198.

<sup>3</sup> Bellonet será desautorizado y llamado de nuevo, pero la expedición de Kwangwha tendrá tiempo para llevarse a efecto: J.-C. ALLAIN, «Le traité de Séoul du 4 juin 1886», *Revue d'histoire diplomatique*, 1986-3 & 4, pp. 279-283.

francesa en la zona central de Marruecos entre 1907 y 1909 y la de España en el Rif). En una negociación de cierta importancia, la firma *ad referendum* deja, en cambio, un margen al gobierno para ratificar o no el resultado alcanzado por su representante y para corregirlo de un modo tolerable para la honra nacional, al carecer de relevancia mediática. La instalación del telégrafo eléctrico terrestre, luego intercontinental mediante cables submarinos, reduce este margen de iniciativa inmediata de los jefes de misión, posibilitando en pocas horas un intercambio entre la capital y la misión: el seguimiento de la negociación se ve facilitado, al menos, en el espacio europeo y en la zona del Atlántico Norte, pero la conexión con Oriente próximo y extremo Oriente, así como con la zona de África al sur del Sahara, tardaría más tiempo en establecerse. Las líneas telefónicas aumentan dicha facilidad. Estas mutaciones técnicas se efectúan en el cambio de siglo y alcanzan su pleno efecto a partir de los años veinte, cuando ya no son una curiosidad o una excepción. Son, entonces, retroactiva y distintamente apreciadas por los diplomáticos, que ven en ellas una causa de la reducción de su libertad de acción y, de modo más amplio, de la dignidad de su función. Esta percepción del cambio es un reflejo evidente de su «cultura» y de su permeabilidad frente al progreso tecnológico, por cuanto afecta a un rasgo de la función considerado fundamental; menos frecuente es la crítica contra el dactilografiado de la correspondencia, que despersonaliza una redacción a menudo redactada por un secretario o un agregado, pero firmada por el jefe del puesto<sup>4</sup>. El conde de Saint-Aulaire, no carente de causticidad, considera este último como «un progreso al revés» y lamenta que «los cables quitan toda iniciativa» [a la diplomacia], dejándole sólo la responsabilidad «si las cosas van mal». «En la época de las conferencias parlamentarias o de la diplomacia sin diplomáticos, los embajadores ya son poco más que los “facteurs” [hacedores] de la historia, no en el sentido creador de la palabra, sino en su sentido postal<sup>5</sup>. Transmiten al gobierno ante el cual están acreditados documentos enteramente redactados en las oficinas del ministerio»<sup>6</sup>. Léon Noël reprochaba sobre todo a estos medios rápidos de comunicación (telégrafo, teléfono, teletipo) que restaran a una negociación el tiempo necesario para alcanzar su

<sup>4</sup> Aparece en las grandes cancillerías antes de 1914 y en las embajadas más importantes, pero la frecuencia de los despachos manuscritos, particularmente consulares, sigue siendo elevada en las correspondencias, al menos las francesas, en el decenio que comienza en 1945.

<sup>5</sup> Juego de palabras con el vocablo «facteur», «hacedor» y también «cartero» [N.d.T.].

<sup>6</sup> Conde de SAINT-AULAIRE, *Je suis diplomate*, Paris, 1954, p. 5 y pp. 106-107.

madurez, aumentando o congelando así los desacuerdos que un plazo de reflexión hubiese permitido buscar una solución<sup>7</sup>.

Sin embargo, ése no es el sentir de otro diplomático, confrontado a la novedad del cable durante su (relativamente) breve carrera. Paul d'Estournelles de Constant, en 1909, estima que este modo de transmisión, lejos de reducir la misión del diplomático, aumenta su radio de acción y le exige una vigilancia más diversificada en todos los nuevos puntos de fricción que aparecen entre los Estados y sus ciudadanos debido a esta nueva técnica. Es cierto que el ejemplo que ofrece en apoyo de esta valoración (el enfrentamiento franco-británico en Siam en 1893 y las órdenes telegráficas dadas a los almirantes en la zona) apenas si la sustenta, ya que el apaciguamiento llegó precisamente de un trato a nivel de cancillerías, como en el asunto de Fachoda<sup>8</sup>; siendo el punto en común que pudiese justificar esa vía el hecho de que se tratara, en ambos casos, de militares de la Marina o del ejército de tierra, ¡y no de diplomáticos profesionales!

Al margen de la percepción que se tenga de esta evolución, pesimista u optimista, es cierto que la tendencia a un desplazamiento desde el nivel de ejecución hasta el nivel de la decisión, del agente a su mandatario, es una realidad que la inmediatez de conexión mediante redes electrónicas y vía satélite hace irreversible, y que responde a las situaciones de urgencia que se han multiplicado tras la II Guerra Mundial. Los poderes políticos pueden decidir, en el momento y como si estuvieran en el lugar mismo de los hechos, el tipo de actuación posible en función de la situación; esto se observa claramente en los conflictos armados y en la guerra del Golfo (1991) se vio la primera demostración real en el caso de la gestión de la participación francesa, en el modo de «control operativo» de las operaciones, conducidas por las fuerzas americanas<sup>9</sup>. Podemos pensar que esta logística sofisticada tardará en penetrar en las embajadas, que representan el diálogo, menos urgente que la presión de la acción en curso sobre el terreno, pero la videoconferencia y el correo electrónico (E-mail) son medios aptos para ajustar

---

<sup>7</sup> Léon NOËL, *Conseils à un jeune Français entrant dans la diplomatie*, Paris, 1948. Añade también la reducción en demasía del secreto, indispensable a semejantes negociaciones, por las informaciones-espectáculo de la prensa y de la radio.

<sup>8</sup> Paul d'ESTOURNELLES DE CONSTANT, «Le parlementaire et le diplomate», *Revue internationale de sociologie*, editado luego como plaqueta, La Flèche, 1910, pp. 28-29.

<sup>9</sup> Véase en particular *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 168, octubre 1992, pp. 114-122. Compárese con el sistema de integración electrónica intercontinental para la intercepción de los misiles.

la actuación diplomática a los deseos y reacciones del gobierno, limitando al mismo tiempo el margen de iniciativa de los diplomáticos en esta función negociadora. Sigue entera, empero, la de la representación, más protocolaria y, en cierto modo, menos gratificante.

Pero este relativo declive de la función diplomática, ¿no radica tal vez en la polarización de opiniones sobre los acuerdos estratégicos (en el sentido global del término) contemporáneos, fruto de conferencias y reuniones solemnes de firmas de tratados al más alto nivel de responsabilidad política? ¿Son las conferencias «cumbres» las más demostrativas a este respecto?

Hasta la mitad de este siglo, la mayoría de las grandes conferencias internacionales reúnen a embajadores (Berlín, 1885, sobre África occidental; Madrid, 1880, o Algeciras, 1906, sobre Marruecos, etc.). Tratados decisivos para las relaciones europeas son firmados por los embajadores, tras haberse negociado mediante su intermediación: la alianza franco-rusa (1891-1893), la Entente cordial franco-británica (1904), seguidos a veces por los viajes oficiales de los jefes de Estado, sin verse acompañados por la firma de acuerdos complementarios. Asimismo, los plenipotenciarios firman los tratados que componen el sistema estratégico de las Potencias centrales (alianza austro-alemana, 1879, Dreibund, 1882), siendo la convención de los Tres Emperadores (1873) una excepción. En cuanto a los tratados de paz, el de Frankfurt (1871) fue negociado y firmado a nivel ministerial y diplomático, aunque fuera luego ratificado por las instancias democráticas (Asamblea Nacional en Francia y Landtäge de los Länder de la Alemania del Sur). El tratado de Versalles (1919) marca un cambio que prefigura las futuras «cumbres»; los que toman las decisiones en el Consejo de los Cuatro son los jefes de gobierno (Clemenceau, Lloyd George, Orlando, Wilson —siendo este último también jefe de Estado, el único de las 32 delegaciones, sin incluir a la alemana); son asistidos por antiguos ministros y embajadores, facultados como ellos para firmar el tratado pero bajo su dirección<sup>10</sup>; escuchan a los expertos, debaten y eligen las soluciones a las que da forma un comité de redacción del tratado; los diplomáticos no son verdaderamente más que los auxiliares y los consejeros de los políticos pero están físicamente juntos y su situación refleja concretamente la distinción de poderes entre ambos niveles, recordada al inicio de esta exposición.

---

<sup>10</sup> Las otras delegaciones, menos numerosas, están compuestas del mismo modo; 63 delegados aliados firman el tratado: 13 jefes o antiguos jefes de gobierno, 25 ministros o antiguos ministros de Asuntos Exteriores, 15 embajadores o antiguos embajadores, ostentando los demás otros títulos.

La coyuntura bélica da una resonancia particular a los encuentros entre los Tres Grandes (Teherán, Yalta, Potsdam) que deciden entre sí las estrategias inmediatas (desembarco, ultimátum a Japón) y los principios de organización del mundo de la posguerra (ONU), y de la «Europa liberada» en concreto. Sin duda alguna, deja su impronta en la práctica internacional: la impresión de que el conocimiento personal y la conversación directa entre los máximos responsables nacionales son beneficiosos en la negociación, lo cual resulta en parte ilusorio, sin excluirlo del todo, en la medida en que el frío monstruo de los intereses está encarnado en una personalidad humana, susceptible de emocionarse o dejarse influenciar. Se dice que Kruschov apostó, en balde, sobre esta posibilidad, cuando la «cumbre» de Ginebra (1961), frente a un Kennedy presuntamente joven e inexperto; inversamente, se cita en 1871 la rectificación de fronteras en Lorena, aceptada por Bismarck, sensible al argumento de su interlocutor francés de que, sin ella, él mismo se convertiría en alemán<sup>11</sup>. El hecho nuclear ha estado también bajo esta influencia. Como la decisión del uso del arma nuclear depende de una única autoridad política, y no técnica, de una sola persona situada en la cúpula del Estado, un proceso de escalada sería susceptible de verse interrumpido en el umbral de la nuclearización por un último intercambio «verbal» entre los responsables: ésa es la lección sacada de la crisis de los misiles de Cuba (1962), que reveló las dificultades y, sobre todo, los plazos de comunicación entre los emisarios de Washington y Moscú e hizo tomar conciencia del riesgo de una decisión irreversible. El acuerdo de 1963 sobre el teléfono «rojo», (luego por satélite, 1971, y vía fax, 1984), entre la Casa Blanca y el Kremlin (*The Hot Line*) siguió (París, 1966, y Londres, 1967, establecieron una conexión semejante con Moscú). Así, la urgencia y la amplitud de la amenaza vuelven a centrar al más alto nivel las responsabilidades en cuanto a la toma de decisiones y, en consecuencia, los intercambios sin intermediarios. De hecho, todos los acuerdos importantes sobre el control de las armas estratégicas (*arms control*) han sido alcanzados por los líderes de ambos bloques: Nixon, Carter, Reagan, Bush/Brejnev, Gorbachov, Yeltsin (Salt-1 & 2, 1972, 1979; Inf, 1987; Start-1 & 2, 1991, 1993).

Sin duda, esta práctica se ha ido extendiendo a otros campos de la vida internacional. En el sistema onusiano, si bien la representación

---

<sup>11</sup> Pouyer-Quertier, normando, era el principal accionista de la Sociedad de Forjas de Villerupt, objeto del debate. Episodio contado por Lassedat. *La délimitation de la frontière franco-allemande*, p. 50, citado en particular por Maurice RECLUS. *L'avènement de la 3<sup>me</sup> République*, Paris, 1930, p. 64.

permanente, y por tanto de los diplomáticos, prevalece en el Consejo de Seguridad (aunque, en enero de 1992, por primera vez —y por iniciativa francesa—, los jefes de Estado y de Gobierno asistieron al mismo) y en los comités o las instituciones especializadas, vemos cómo aparecen los jefes de Estado o de gobierno en las asambleas generales, tal vez con mayor frecuencia en los nuevos Estados, especialmente en la zona de África al sur del Sahara, que en las grandes potencias tradicionales: en este último caso, su presencia se hace notar más por la importancia política del mensaje de su intervención en la tribuna y por su alcance mundial. El efecto buscado es mediático y el objetivo es exponer principios y no negociar<sup>12</sup>. A escala de las organizaciones regionales, la participación de los jefes de Estado o de gobierno en sus sesiones ordinarias está muy extendida, cualesquiera que sean las formas del régimen político (OUA, Consejo del Golfo, Alianza Atlántica, ex-Pacto de Varsovia, Liga Árabe); es de uso obligado en instancias como el G-7, el Consejo europeo, informal desde 1974 hasta su institucionalización por el Tratado de Maastricht (1992) y, en el caso de Francia, en las conferencias de la francofonía<sup>13</sup> y franco-africanas, producto de la práctica del general de Gaulle en su política africana: la ausencia de tal o cual jefe de Estado, destacada por los medios de comunicación, se entiende como una señal política de descontento con respecto a Francia<sup>14</sup> y tiene mayor alcance que si el gesto fuera el de un embajador o de un ministro<sup>15</sup>.

¿Hemos de deducir de ello la desposesión de los diplomáticos profesionales por los líderes políticos, que ahora estarían capacitados para sustituirlos, sólo en base a su acceso al poder y a pesar de la duración limitada de su mandato (en el caso de los Occidentales, al menos)? «Ya no tenemos el privilegio de vincular nuestro nombre a la realización de una idea relevante y a la consecución de un importante acuerdo político. La idea pasa por encima de nuestras cabezas y el acuerdo se vuelve monopolio de los jefes de Estado. Ya no lucimos, es cierto, la aureola de antaño<sup>16</sup>»

<sup>12</sup> Las intervenciones de Kruchov y de Kennedy en 1961 sobre el desarme total y general (GCD) son un ejemplo.

<sup>13</sup> En la 4.<sup>a</sup> Cumbre «francófona», celebrada en París el 19 de noviembre de 1991, de 50 delegaciones, 20 fueron dirigidas por un jefe de Estado y 14 por un jefe de gobierno.

<sup>14</sup> Así, la ausencia del rey Hasán II en la sesión inaugural de la 18.<sup>a</sup> cumbre franco-africana, en Biarritz, el 8 de noviembre de 1994.

<sup>15</sup> Este es un índice de percepción de potencia internacional, ya que la ausencia, la salida imprevista o la retirada de un representante de una superpotencia de una conferencia internacional es igual de importante, sin que el jefe de Estado precise comprometerse él mismo.

<sup>16</sup> François SEYDOUX, *Le métier de diplomate*, Paris, 1980, p. 169.

La observación nostálgica de François Seydoux de Clausonne no se puede discutir con respecto a la imagen, un tanto mítica, del embajador plenipotenciario en un sentido pleno, en su residencia y limitándose a dar cuenta del éxito logrado según el deseo del gobierno. Dicha autonomía «proconsular» está en efecto acabada en los grandes temas, pero la gestión de los asuntos corrientes, que a menudo hipotecan el tratamiento de los grandes temas, sigue dependiendo de su competencia práctica, y por tanto de su campo de iniciativa. Pero el desplazamiento que se ha producido hacia los niveles superiores o la redistribución del campo negociable entre el gobierno y su representación exterior no equivalen, sin embargo, a una desvalorización de la función diplomática. En las democracias «occidentales», existe una simbiosis entre los diplomáticos en su puesto o en el ministerio y el Ejecutivo del Estado (presidente o gobierno) y no es frecuente que este último patee a sus agentes oficiales para ir donde su homólogo y tratar directamente con él<sup>17</sup>. Las «cumbres» coronan en efecto un completo trabajo preparatorio anterior, más o menos largo<sup>18</sup>, a nivel nacional y en comisiones internacionales, en las que se desbroza el terreno, se baliza el campo del debate, se resaltan los puntos de acuerdo y los que estén pendientes de discusión durante el encuentro político porque atañen a la política general. Hasta el último minuto, los «sherpas», según el vocablo acuñado por Jacques Attali para el G-7, trajinan; los diplomáticos participan junto con los expertos en esta fase preparatoria y tienen entonces la oportunidad de lucir su talento, pero entre bambalinas y, por supuesto, sin sacar de ello ningún beneficio mediático, ya que la manifestación pública, la firma oficial por ejemplo, se centrará en el jefe de Estado o de gobierno y será sumada a su crédito. ¿Es la diplomacia menos funcional por ello que en el pasado? Los jefes o los antiguos jefes de misión, asociados a este trabajo en la sombra del Ejecutivo, ¿están en la misma situación que sus colaboradores de cara a sus actividades de función? Podemos dudarlo, ya que significaría reabrir la cuestión de la dualidad de niveles y no vemos claramente que el servicio efectuado para y cerca de la «cumbre» sea menor que el que se hace o se hacía en el puesto exterior o en las oficinas del ministerio y/o que la notoriedad que puede labrar-

---

<sup>17</sup> Se conoce al menos ese caso en la crisis de Suez (1956) para el gobierno francés y la embajada en Londres, Jean Chauvel, *Commentaire*, t. III, 1973, lo que confirma, lamentándolo, su ministro de Asuntos Exteriores de entonces, Christian Pinault, en *Suez-1956*, en 1976.

<sup>18</sup> La actualidad inmediata nos lo recuerda: damos por buenos los comentarios sobre las negociaciones múltiples que permitieron el encuentro y el apretón de manos, anunciado como imposible, entre el Sr. Netanyahu y el Sr. Arafat, en este principio del mes de septiembre de 1996.

se un embajador durante su misión, y ése es un aspecto muy distinto de la función y de su ética.

Un último aspecto de la relación entre la actividad diplomática específica y las prácticas del poder central en materia internacional se refiere a la organización del sistema político en las democracias occidentales. Este factor ha desempeñado también un papel en el estrechamiento de la relación para mayor provecho del Ejecutivo y, dentro de él, de su jefe; porque el ministerio de Asuntos Exteriores forma parte de él y, en Francia tiene, en principio, el monopolio de las relaciones con el exterior desde 1799 (ordenanza del 22 de messidor del año VII, 10 de julio de 1799, confirmada mediante el decreto napoleónico del 29 de noviembre de 1810); este estatuto no revocado ha sido sometido a muchos acomodos políticos, lamentados por los diplomáticos, pero inevitables, como las misiones o servicios internacionales creados en los otros ministerios; así podemos concebir fácilmente un despecho similar frente a la aspiración de las cúpulas del Estado de parte de sus prerrogativas.

En las repúblicas europeas, la democracia parlamentaria se inspiró en el modelo británico, según el cual el rey reina pero no gobierna, siendo dicha tarea incumbencia del gobierno apoyado por su mayoría parlamentaria; el presidente francés de la III<sup>a</sup> República, no responsable políticamente, como el soberano británico, ejercía un magisterio de influencia sobre las opciones exteriores, practicadas y puestas en aplicación por el gobierno, porque disfrutaba de mayor longevidad que los ministros y podía garantizar una continuidad en las opciones, porque preside el consejo de ministros y, rareza constitucional, «negocia y ratifica» ciertos tipos de tratados, no sometidos a aprobación del parlamento (se dará el caso con la alianza franco-rusa); sin embargo no negocia él mismo, sino por medio de los diplomáticos; de todas formas, su firma no vale si no va acompañada de la de un ministro. Poincaré, en enero de 1919, abre la conferencia de paz pero Clemenceau es quien dirige la delegación francesa. Esta dicotomía también se aplica en la defensa: aunque «disponga de la fuerza de las armas», no la manda personalmente. Esta situación de derecho contribuyó al desarrollo del «desastre» de 1940 y, finalizada la guerra, existió la intención de corregirla. El presidente de la IV<sup>a</sup> República no disfrutará de ella pues la Constitución sólo le da derecho a «ser informado de las negociaciones internacionales» y a firmar y ratificar los tratados después de una autorización legislativa. Conserva empero, como sus antecesores, el magisterio de influencia, informal pero real, y el presidente Vincent Auriol hace buen uso de él. La Constitución de la V<sup>a</sup> República reúne ambas fórmulas pues el presidente «negocia y ratifica», se-

gún la ley que le autoriza a ello. los tratados y se le mantiene informado de las otras negociaciones. Siempre ha habido, pues, una competencia internacional, (distinta de la vinculada con la función representativa), ejercida por el presidente francés y su ejercicio por el general de Gaulle pudo acreditar la idea de que innovaba y de que se había dotado de una «zona reservada». De hecho, la personalidad del general dio un brillo a esta acción exterior que sus sucesores conservaron con toda facilidad por cuanto sus mayorías electorales coincidieron tanto en la Asamblea Nacional como a la hora de investir al Primer Ministro (excepto en 1986 y 1993). Elegido según el sufragio universal directo, guardián constitucional de la independencia y de la integridad de Francia y dotado del mando nuclear, resultaba difícil imaginar que el presidente se mantuviese apartado de la política exterior y de su aplicación. Esta semipresidencialización del sistema francés, aunque distinta del sistema presidencial americano, es concomitante con la expansión de las conferencias «cumbre» y con el papel internacional creciente de los jefes de Ejecutivo. En las monarquías constitucionales, donde por definición el jefe de Estado no tiene un mandato limitado en el tiempo, este reparto de las tareas entre el magisterio de influencia y el poder de ejecución depende de las definiciones de la constitución y también de la personalidad del soberano, por analogía con el ejercicio de la «diplomacia» por los presidentes franceses. El Ejecutivo presidencial o monárquico incluye un equipo de diplomáticos (y expertos) para aconsejarle y preparar sus intervenciones en materia de política exterior (discursos o encuentros) y la función diplomática se encuentra de nuevo, mediante esa vía, en ejercicio, cerca del poder central.

La creciente personalización de las estrategias de los Estados en la segunda mitad del siglo xx, vinculada con una tendencia al reforzamiento de los Ejecutivos, impuesto tanto por las urgencias de la «guerra fría» como por las posibilidades técnicas para plantarles cara, ha aumentado la frecuencia y la importancia de las conferencias a nivel de jefes de Estado; la mediatización de sus conclusiones, inherente a la mundialización de la sociedad de comunicación, sirve en primer lugar la imagen política interna, y luego internacional, de esos actores de primera fila, constitucional o de hecho. Pero, en términos funcionales, esta promoción hacia el primer plano de los dirigentes sólo sustrae a los agentes de la diplomacia tradicional el problemático renombre de un éxito, del que no está demostrado que en el pasado hayan sido ellos sus beneficiarios personales. La propia función diplomática no entra verdaderamente en competencia con la de las cumbres; ha vuelto a encontrar nuevos campos de actuación y, sin duda, es más compleja, debido a la mencionada evolución de la forma de las relaciones internacionales en las últimas décadas.