

CAPÍTULO 3

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL

INTRODUCCIÓN

El origen del sistema internacional es inseparable de la evolución del concierto de estados europeos de los últimos cuatro o cinco siglos. Es este sistema internacional el que terminaría por unificar el planeta, principalmente en el curso del siglo XIX, y que influiría decisivamente en el advenimiento del sistema internacional de nuestros días.

Sin embargo, tanto para tratar el origen de esta Europa u "Occidente" como para adquirir mayor conciencia acerca de la historicidad radical de nuestra condición, es necesario dar una mirada rapidísima a tres situaciones de las relaciones internacionales del mundo premoderno.

ALGUNOS EJEMPLOS DE SITUACIONES INTERNACIONALES EN EL MUNDO PREMODERNO

No en todos los casos que a continuación se enumeran se da propiamente un "sistema" internacional. Es preferible hablar de "situación" internacional, ya que de todos modos es parte de la historia de las relaciones internacionales.

En primer lugar, un ejemplo clásico en más de un sentido: la antigua Grecia, la "Hélide", en la época de la Guerra del Peloponeso (431-411 a.C.), entre dos coaliciones encabezadas cada una de ellas por Atenas y Esparta. La Hélide era más que una unión de estados relacionados por una misma cultura. Ya en 494-479 a.C. la guerra contra los persas les había dado una suerte de sentimiento de identidad. Esa guerra tuvo para los griegos una significación de confrontación entre dos culturas, y de defensa de su libertad y de la libertad como representantes de un orden humano superior al de los persas. Lucha de estados y de lucha de concepciones y creencias en un solo momento, fenómeno recurrente en la historia, y que ha dado luz a los sistemas internacionales heterogéneos.

Pero por fruto de ese encuentro ocurrió el fortalecimiento de dos núcleos de poder en la Hélide, uno liderado por Atenas, el otro por Esparta. Atenas aparecía liderando a los estados (o mejor dicho, "ciudades-estados") democráticos y Esparta a los aristocráticos. En la mayoría de ellos se formaron asimismo "partidos" ya sea pro-atenienses o pro-espartanos, según su orientación "democrática" o "aristocrática"

respectivamente. Pero a los contemporáneos no se les escaparía que también Atenas, bajo el manto de la protección de las libertades, llevaba a cabo una política de imperialismo político y económico, y que su democracia interna no significaba necesariamente una política exterior "democrática". En este caso, los estados más militarizados fueron los triunfadores, con Esparta a la cabeza, pero la guerra anunció el eclipse no sólo de la civilización griega, sino que también de una forma de orden político por casi dos milenios.

La Guerra del Peloponeso constituye también un clásico ejemplo en el sentido de que nos ofrece a dos coaliciones encabezadas por dos estados hegemónicos, y que vuelca un sistema multipolar en uno bipolar, este último generalmente más propicio al conflicto, más inestable y que tiende a guerras más totales. Por añadidura este sistema tuvo su narrador genial (y, con exageración, diríamos, el primer teórico "realista" de las relaciones internacionales) en Tucídides, que todo estudiante de las relaciones internacionales haría bien en leer.

Como tantas veces en la historia, asimismo los estados de estos pueblos caerían al final víctimas de un vecino antes halógeno a su sistema internacional, Macedonia, que era más primitivo en civilización, pero más fuerte en voluntad bélica, y que terminó por aprovechar la desunión y despoticización helénicas.¹

El segundo ejemplo tiene una connotación paradójica: se trata de un proceso mediante el cual un sistema internacional deja de ser tal por el dominio indiscutido de un solo actor, que al final ejecuta una acción imperial que convierte a todos los otros actores en meras provincias internas de su estado: por supuesto, estamos hablando de Roma. Originalmente una ciudad-estado como las griegas, tras conquistar toda la península de lo que hoy es Italia, se lanza a una serie de encuentros bélicos más o menos deseados, más o menos impuestos, y entre el siglo III y II a. C. principalmente, conquista la cuenca del Mediterráneo, todo el sistema internacional de la época, su "mundo", con lo que crea una situación imperial.

No sin razón se ha llamado a Roma "un vasto sistema de incorporaciones", ya que, sin alterar radicalmente las sociedades conquistadas, supo mantenerlas bajo un control bastante eficaz y dotar de conciencia de unidad al mundo conocido. Además, aunque sin proponérselo, sirvió de centro de fusión de culturas que estarían en la base del mundo moderno-europeo occidental. Pero en este proceso desapareció una realidad fundamental, las relaciones internacionales dentro del sistema internacional del Mediterráneo. Aunque a partir del Imperio, hacia comienzos de la era cristiana, Roma desarrollaría una burocracia para encarar los problemas de la administración imperial, sería diferente de una institución existente desde hacía siglos, las embajadas (aunque sin funcionariado permanente), ya que tratarían con unidades políti-

¹ Para este tema son muy útiles los tomos IV, V y VI de *The Cambridge Ancient History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960. También *cf.*: Peter J. Fliess, *Thucydides and the Politics of Bipolarity*, Nashville, Louisiana State University Press, 1966.

cas sin soberanía externa (sólo con una soberanía limitada en lo interno). ¿Ocurrió ello por medio de una voluntad o hasta de una planificación consciente del mando político romano? Problema difícil que vuelve cada vez que nos asomamos a una expansión imperial. Paralelamente se da el caso de una "expansión defensiva", como ocurrió con las Guerras Púnicas contra Cartago, que quería —en la época de Aníbal— conquistar Roma. De la defensa apasionada y total puede muy bien surgir una vocación que identifica seguridad con expansión, todo ello sublimado por una suerte de mesianismo (aunque estas palabras no sean enteramente adecuadas a esa circunstancia histórica). Se trata de otros fenómenos recurrentes en la historia. En fin, dentro de los márgenes del Imperio no había un sistema interestatal, ya que las provincias no eran unidades políticas que pudieran relacionarse entre sí al margen de lo dispuesto por Roma.

Las relaciones internacionales continuaron existiendo a un nivel muy primario y sin poseer un vínculo diplomático. Esto se daba especialmente en dos frentes: ante los persas en el Oriente, y ante los "bárbaros" al norte. Pero difícilmente podría hablarse de un "sistema", ya que carecía de regularidad en las relaciones, ya sean de guerra o de paz. Era perfectamente imaginable —y de hecho se dio— una situación de mutua ignorancia e indiferencia.

Se dio también el caso de reinos —sobre todo en Oriente— que no podían ser sometidos, pero sí relativamente hegemonzados. Se operaba entonces con una cierta ficción —un fenómeno también recurrente en la historia de las relaciones internacionales—, y sus reyes eran considerados como "clientes" de Roma.²

Al producirse el paulatino desmoronamiento del Imperio Romano, hacia el siglo V d. C., la mayor parte de su esfera oriental se agrupó bajo una unidad política que mantuvo la ficción de ser el legítimo sucesor de aquel imperio: Bizancio. Aquí se da un caso muy especial de las relaciones internacionales. "Bizantino" ha llegado a ser sinónimo de esterilidad discursiva, detallismo paralizante y teorización alejada (o temerosa) de la realidad. Pero la actitud "bizantina" de Bizancio le permitió la supervivencia a un estado durante mil años en medio de amenazas premunidas de un poder a veces muy superior. También sus enemigos fueron casi siempre civilizaciones más primitivas, más rudas, pero también más implacables y enérgicas en el arte de la guerra y del dominio. Frente a los "bárbaros", a los desplazamientos más o menos belicosos de las tribus que venían del Norte y del Este de Europa, de Asia, frente a los persas, a las convulsivas expansiones islámicas, de árabes, de turcos, seleúcidas y otomanos, a veces también a la de estados cristianos, Bizancio hubo de hacer acopio de energías políticas y espirituales con las que por largo tiempo, con diversos avatares de las circunstancias, pudo sobrevivir, hasta que finalmente sucumbe en 1453.

² Para la formación del imperio, *cf.* Claude Nicolet, *Roma y la Conquista del Mundo Mediterráneo, 264-27 AC.* 2. *La Génesis de un Imperio*, Barcelona, Labor, 1984. Para el funcionamiento del imperio mismo, *cf.* León Homo, *El Imperio Romano*, Madrid, Espasa Calpe, 1961.

¿Cómo lo hizo? Compensando su debilidad material con un arte de la política internacional muy superior al de los estados de su sistema internacional. Basado en una teoría imperial —algo semejante a una “ideología” oficial— que destacaba la misión providencialista del estado (tarea querida por Dios, para el Emperador y su pueblo), sobre todo a partir de 1054 cuando sostiene que su religión “estatal”, el cristianismo ortodoxo, es la única “verdadera”, su pretensión de universalidad, de destino superior y misionero frente a los otros pueblos, todo ello anima a un funcionariado ceremonioso y de mentalidad sutil, que lleva a cabo un delicado juego diplomático de incorporación de los líderes extranjeros —sobre todo si son “bárbaros”— al esquema de poder bizantino. Al resto se le intenta manejar provocando la disensión entre los enemigos, ofreciendo incentivos y desviando energías, ofreciendo la fuerza cuando se agotan los otros recursos. Requisito para ello es naturalmente una cultura y un nivel educativo de su funcionariado muy superior al de sus pares (si es que los había) en los estados contemporáneos.

Naturalmente que las bases eran frágiles, que la teoría imperial no pasaba de ser una ficción y que un triunfo verdaderamente universal hubiera llevado a que el adjetivo “bizantino”, en el peor de los sentidos, tuviera plena justificación histórica. Mas toda doctrina es un aliento fantástico, pero muy humano, por adivinar la naturaleza y el sentido del hombre; y ayudar a vivir por añadidura. Así Bizancio ofrece a sus contemporáneos una doctrina que presenta al Imperio como una realidad supraestatal, aunque sólo pueda lograr un equilibrio internacional que le permita sobrevivir como actor de su sistema internacional. Un factor importante de su eficacia estuvo constituido por la configuración de un funcionariado especializado, los embajadores, con una formación superior imbuida de la doctrina oficial. Éstos ejecutaron una política internacional relativamente coherente durante varios siglos —que correspondieron a la creación de una “diplomacia”— y que no fue el menor de los aportes de Bizancio a la historia de los sistemas y de las relaciones internacionales.³

PRETENSIÓN IMPERIAL Y FRAGMENTACIÓN POLÍTICA

Desde el derrumbe del Imperio Romano la historia de las relaciones internacionales en lo que hoy es el escenario europeo presenta un continuo movimiento de fragmentación política, de realidades de poder que, con cierto abuso del término, se podrían denominar “estados”. Pero éstos eran muy variables en su dimensión y continuidad. La constitución de infinitas unidades de poder, proceso ayudado por la “feudalización” de Europa, se nos presenta como la realidad política fundamental.

Por otro lado, el recuerdo tanto político como cultural del Imperio

constituyó un poderoso aliciente para conformar una conciencia de unidad en la Europa cristiana. Ocasionalmente hubo intentos políticos por formar un gran estado que fuera sucesor del Imperio. Ya hemos hablado acerca del papel que Bizancio se atribuía a sí mismo. Hacia el siglo IX, la dinastía carolingia domina un amplio espectro geopolítico que va desde España hasta lo que hoy es Alemania, aproximadamente. Su historia está epitomizada por un nombre, Carlomagno, coronado Emperador por el Papa León III para Navidad del año 800. Un emperador tenía el atributo de ser el brazo secular de la cristiandad, halo muy superior al de cualquier otro jefe político, sea rey o mero señor feudal.

Pero faltaban las condiciones históricas. La tendencia llamaba a la fragmentación, aunque el ideal de Imperio haya constituido un factor no despreciable en la historia de las relaciones internacionales de la Edad Media. Hacia el siglo X se restablece el Imperio con la constitución en Alemania del Sacro Imperio Romano Germánico, pero que sólo podía ostentar un poder moral sobre la Europa cristiana. Su poder real yacía, en fuerte medida, en la importancia de la posesión patrimonial de la dinastía gobernante. En este sentido, el “poder espiritual”, el Papado romano, poseía a veces mayor poder político que su “brazo secular”, el Emperador. Ocasionalmente ambas fuerzas podían coligarse, y con ello potencializar a las fragmentadas unidades políticas en la escena internacional de la época, sobre todo frente a las civilizaciones no cristianas, uno de cuyos episodios más notables fueron las Cruzadas. Pero la mayor parte de las energías se desplegaron en esa infinita fragmentación política que subsistió y floreció bajo el ideal (en cuanto tal, no menos real) del Imperio.⁴

Mas este ideal señalaba hacia otra realidad. El mundo cristiano continuó siendo una unidad. La religión y la Iglesia le dieron esa comunicación física y espiritual que hizo de unidades diferentes una comunidad en algunos sentidos mucho más “internacional” que el mundo unificado de nuestros días. La articulación del poder en Papado e Imperio hizo de esta conciencia un catalizador para la defensa ante las amenazas de anegamiento por parte de civilizaciones extrañas. Por otro lado, el poder en el interior de las unidades políticas no estaba concentrado. La Europa cristiana vivía bajo el influjo de una religión institucionalizada muy poderosa, pero que no llegó a configurar un estado teocrático. Tampoco un “despotismo asiático” del rey-dios. La monarquía era débil, pero no inexistente como para no plantear la posibilidad de un equilibrio. La nobleza feudal era una clase privilegiada, pero también otro poder que ingresaba en ese equilibrio, y germen del desarrollo constitucional moderno, por lo demás. En las ciudades comienza a emerger la burguesía, otro poder que se añade. También surge una sensibilidad completamente nueva y de enormes consecuencias para la civilización moderna. Así se organiza la sociedad bajo un pluralismo

³ Un trabajo de un historiador latinoamericano sobre este tema, cfr. Héctor Herrera, *Las Relaciones Internacionales del Imperio Bizantino durante las Grandes Invasiones*, Santiago, Universitaria, 1972. También cfr. el clásico de Louis Bréhier, *El Mundo Bizantino*, tres tomos, México, UTEHA, 1956.

⁴ Tanto aquí como en los acápites que siguen recomendamos la *Histoire des Relations Internationales* (8 tomos), dirigida por Pierre Renouvin. El tomo primero, correspondiente al mundo medieval, de François L. Ganshof, *Le Moyen Âge*, Paris, Hachette, 1968.

vital de polos de poder, los cuales se articulan en nuevas unidades políticas, pero que en el núcleo de la Europa moderna no abolirían esa multiplicidad: sería el estado moderno.

RAÍCES Y DESARROLLO DEL ESTADO MODERNO

En cierta manera, "estados" han existido siempre. Pero en el sentido que comúnmente damos a la palabra, esta realidad empieza a configurarse hacia los siglos xv y xvi, y conformaría la base del sistema internacional europeo. Lentamente, en el transcurso de la Edad Media, comienzan a configurarse unidades políticas mayores, teniendo como marco de referencia un idioma común en casi todos los casos, una unidad territorial aproximadamente coherente, una filosofía política que destacaba el carácter trascendental (en su sentido teológico) del brazo secular, esto es, del poder político, y una dinastía que le iba dando forma y permanencia en medio de vicisitudes extraordinariamente impredecibles y cambiantes.

A grandes rasgos podemos decir que la evolución siguió tres estadios. En primer lugar, el estado patrimonial, que se origina a partir de la fragmentación medieval, y que recibe su aliento con el feudalismo. Su motor está en una dinastía que mantiene y acrecienta un patrimonio que deviene en una unidad política. En seguida ese patrimonio adquiere una unidad territorial que no puede cambiar sin más de patrimonio entre dinastías, no sin afectar al menos su entorno internacional. Este paso decisivo es el que puede llamarse "estado territorial", y que transcurre aproximadamente entre los siglos xiv y xvii.

Por último, hacia fines del xviii y comienzos del xix triunfa en Europa el "estado nacional", que incluye una "conciencia nacional", en otras palabras, presupone una participación social y política más amplia y una legitimación secular del poder político. Esta modalidad se repite en las nuevas fundaciones de estados en los siglos xix y xx, incluyendo las refundaciones ideológicas de nuestro siglo, como las fundaciones de estados en la estela de la descolonización después de la Segunda Guerra Mundial.

Hay varios mecanismos importantes de la configuración de los estados. En primer lugar ellos supusieron la formación de una burocracia permanente, como saber especializado y herramienta de dominio. También la progresiva capacitación del poder real de "centralizar", esto es, de hacer obedecer normas generales en el espacio territorial de su dominio. La más importante fue la unidad y atribución impositiva, que liberó al poder político de la dependencia de los estamentos para financiar sus empresas, en especial las guerras. Por último, y casi como corolario de lo anterior, la constitución de los ejércitos permanentes, que luego dejaría al respectivo jefe político sin rivales en el interior de su unidad política territorial, y que paulatinamente se convertiría en la demanda por el "monopolio de la violencia legítima", dogma de la vida estatal hasta nuestros días.

Existen otros factores a los que apenas podemos referirnos, pero que un estudioso de la historia de las relaciones internacionales sabe que no puede ignorar: la secularización de la vida cultural. Esto no significa necesariamente irreligiosidad o anticlericalismo. Pero es un muy fuerte cambio en la perspectiva de mirar a la sociedad. Con ello van el racionalismo y el desarrollo de la curiosidad científica. El capitalismo como una nueva forma de energía económica, que no funda y ni siquiera impregna decisivamente por sí solo a la civilización moderna, pero que ha sido uno de los componentes fundamentales del mundo contemporáneo. Para nuestro tema se debe destacar su importancia en la interrelación económica de Europa primero, y su irradiación por el mundo, después. El desarrollo de las comunicaciones con la impresión y la difusión de los periódicos y la obtención de noticias regulares, ayudó a que sectores sociales cada vez más numerosos tuviesen acceso a la información. Ello se aunó al advenimiento de la "opinión pública", discursiva y argumentativa, que diseñaría y discutiría las finalidades del orden político y social, más allá de la legitimidad vigente, de tipo tradicional. Y con esto tenemos el advenimiento de los sistemas políticos contemporáneos que terminan por erosionar —generalmente en procesos evolutivos— al Antiguo Régimen. No en último término, una actitud racional y racionalista daría legitimidad a la búsqueda científica, y haría del conocimiento un foco emisor y concentrador de un nuevo estrato: la clase intelectual.⁵

Estos fenómenos, que aquí sólo podemos apenas enumerar, definen los contenidos del estado moderno. Éste se constituye en uno de los actores del sistema internacional de estados europeos a partir del siglo xvi; a partir de fines de este siglo ya se puede hablar de un "concerto de estados", y expresamente se hablaría del "equilibrio" entre ellos a partir del Tratado de Utrecht, en 1713. Pero hasta entonces este sistema de estados había estado obligado a aceptar abierta o resignadamente a algunos actores no pertenecientes a su mundo cultural. Aunque algunas antiguas civilizaciones o zonas "ignotas" sólo serían incorporadas a este sistema en el curso del siglo xix, ya en el siglo anterior el sistema europeo, tanto en lo interno como en lo externo, era el centro de poder en el globo.

⁵ Para la evolución del Estado moderno, la literatura y los buenos manuales abundan. Se debe recomendar la excelente *The New Cambridge Modern History*, 14 tomos, Cambridge, Cambridge University Press, 1961-1968. Nombramos esta colección ya que existe traducción al español, *Historia del Mundo Moderno*, 14 tomos, Barcelona, Sopena, 1978. Cada uno de los tomos está dirigido por un especialista. Para el nacimiento del Estado moderno cfr. el tomo I dirigido por George Richard Potter, *El Renacimiento (1493-1520)*; el tomo II dirigido por Geoffrey Rudolph Elton, *La Reforma (1520-1559)*. También cfr. Henry Lapeyre, *Las Monarquías Europeas del Siglo XVI. Las relaciones Internacionales*, Barcelona, Labor (Nueva Oño), 1975.

LA CONFIGURACIÓN DEL CONCIERTO EUROPEO

Junto al nacimiento del estado moderno, para la vida internacional fue de capital importancia el surgimiento de la diplomacia permanente. Aunque por mucho tiempo sería exagerado hablar todavía de un "funcionariado permanente", de todos modos hacia el siglo xvi ya existen las embajadas permanentes y el sistema de los consulados, uno de carácter político, económico el otro. Venecia, verdadera potencia y actor europeo desde el siglo xiii hasta el xvi (aunque con variable fortuna) sería la maestra de Europa en este sentido. Como Bizancio antes, como Austria en particular en el siglo xix, Venecia era algo vulnerable en un entorno de actores muy poderosos. Esta debilidad es compensada con una diplomacia que permite establecer un mapa cognitivo y una acumulación de informaciones superior a la de los rivales actuales o potenciales, entre ellos Francia, España y Turquía, potencias cada una de ellas de un poder considerablemente superior.

Un segundo factor es la expansión de Europa a partir del siglo xv, con los grandes descubrimientos de portugueses y españoles, que culmina con la inclusión del continente americano, vasta empresa de enormes repercusiones en la vida europea. En el siglo xvii se incorporarían Inglaterra, Francia y Holanda a esta política, y la competencia económica por el ingreso de las riquezas americanas (o del Oriente) al escenario europeo fue un factor de importancia en el origen de las guerras. En los casos inglés y holandés ello estuvo bastante vinculado a las formas de producción capitalista. Este desarrollo ultramarino, junto al nacimiento de grandes estados territoriales (España, Francia, Inglaterra, en Europa Occidental), llevó a un relativo eclipse del mar Mediterráneo, centro de la historia por varios milenios, y a un correspondiente auge del Atlántico como escenario internacional. Pero en términos comparativos, este último no alcanzaría el mismo carácter de centro vital que en su momento alcanzó el primero.

Este sistema internacional se enmarcaría dentro de un radio cultural bastante homogéneo: el de la Europa cristiana. Ello establecía una comunicación fácil y una sensibilidad relativamente común. Antes del advenimiento de los estados nacionales las lealtades eran de carácter fundamentalmente territorial y personal, también religioso. Pero ello aumentaba la volatilidad de las alianzas y los cambios de escenario, que operaban en el marco de un sistema internacional homogéneo que tenía un efecto de compensación frente al anterior factor.

Pero entre mediados del siglo xvi y mediados del xvii se desarrolló la era de las guerras de religión, como secuela de la Reforma y la Contrarreforma, que alteraron profundamente la sensibilidad religiosa y dividieron la civilización cristiana. Este factor le dió un cariz heterogéneo al sistema internacional europeo. Como siempre en estos casos, las guerras que produjo fueron radicales, bastante carentes de espíritu cristiano por lo demás, y tendió a dividir a Europa en un cam-

po católico y otro protestante, abocados ambos a conflictos con voluntad exterminadora. Pero esta descripción constituye sólo una cara del panorama.

Paralelamente se desarrolló el principio de la "razón de Estado", que destacaba una ética de engrandecimiento y de interés propio, enmarcado en el naciente absolutismo, que identificaba al portador de la dinastía con el "interés" del Estado, como guía de racionalidad para la conducta del estadista. En la práctica ello significó que las guerras de religión se entrelazaron con conflictos dinásticos, económicos y geopolíticos, que trastocaban "alianzas naturales", y se vio a católicos aliados con protestantes en conflicto con otros católicos y protestantes, así como a la muy católica Francia (que terminó por aniquilar como comunidad a sus sectores reformados) estrechamente aliada con los "infieles", el imperio turco que todavía en 1683 llegó a amenazar al centro de Europa. En la práctica ello impuso asimismo una cierta moderación en las guerras y una limitación de las pasiones doctrinarias, así como un ambiente favorable para la recepción del derecho de gentes y del establecimiento de reglas de juego civilizadas en la vida internacional. El desarrollo del capitalismo no estuvo ausente de este último aspecto.⁶

LOS ACTORES DEL CONCIERTO EUROPEO

En general se pueden identificar tres grandes áreas geográficas. La primera es el Mediterráneo central y oriental. Las repúblicas italianas —principalmente Génova y Venecia— constituyeron estados fuertes e influyentes en la Baja Edad Media. Pero su radio no pasaba mucho más allá de la ciudad-estado. Su influencia económica y cultural fue enorme en la Europa de los siglos xiv y xv, pero sus divisiones y conflictos concitarían la atención de estados periféricos y más poderosos, las tropas del emperador germano, las del rey de Francia y las de la gran nueva estrella, España. En 1498 comienza la intervención de estas potencias, que llevaría a la postre al eclipse veneciano, y luego de los estados italianos como actores de rango "europeo", al menos en lo que a política internacional se refiere. La obra de Maquiavelo también debe ser leída como un lamento por el triste estado de la península, convertida en campo de batalla de vecinos más primitivos pero más fuertes.

Hacia el oriente, la larga sombra de Turquía proyectaría hasta fines del siglo xvii una amenaza sobre Europa, y sus movimientos eran

⁶ Sobre estos temas y para lo que sigue, cfr. *Historia del Mundo Moderno*, tomo III, dirigido por Richard Bruce Wernham, *La Contrarreforma y la Revolución Económica (1559-1610)*; y el tomo IV dirigido por J. P. Cooper, *La Decadencia Española y la Guerra de los Treinta Años (1610-1648/59)*. También de la historia dirigida por Renouvin, cfr. el tomo II, escrito por Gaston Zeller, *Les Temps Modernes. 1. De Christophe Colombo à Cromwell*, París, Hachette, 1968. También cfr. Pierre Chauny, *La Expansión Europea (siglos XIII al XV)*, Barcelona, Labor (Nueva Olfo), 1977 y Michael Howard, *La Guerra en la Historia Europea*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

seguidos con atención por todos los gobiernos europeos. Los principales estados europeos (Venecia en primer lugar) mantenían sus embajadas en la Sublime Puerta. Su poder militar era enorme y mantenía una hegemonía de diverso grado sobre todo el Mediterráneo islámico y sobre no pocas poblaciones cristianas en Europa, especialmente en los Balcanes. Pero como civilización no podía competir con Europa, y su atraso tecnológico —que pronto quedaría en evidencia— no respondía sino a un orden social y económico —y a una concepción de la vida— que no podría rivalizar con la de los grandes estados europeos. Pero Turquía no solamente sería una amenaza; progresivamente, quizás en razón de su debilidad, sería también un factor de equilibrio en el sistema internacional, al menos dentro del cálculo de algunos estados europeos, y establecería alianzas con un número significativo de ellos.

Un segundo escenario internacional, y hasta 1917 el más importante, estaba constituido por Europa Occidental. En primer lugar debemos referirnos a la Península Ibérica. España —y en menor medida Portugal— sería la gran potencia del siglo xvi. Rica, extendida a todo el globo, estratégicamente situada, respetada por todos (y también temida por todos), dueña de la inmensa mayoría del continente americano, también podía reclamar, merced a su militante espíritu de "reconquista católica", la adhesión de los estados católicos en las luchas confesionales de los siglos xvi y xvii. Aunque no pudo realizar su ambición de conservar el extenso territorio que Carlos V había heredado (1516-1556), y que incluía al Imperio, y perdió la lucha por mantener la unidad católica, se mantuvo como la primera potencia europea en el curso del siglo xvi, y conservaría un rango internacional destacado hasta el fin de la Guerra de Sucesión de España, que finaliza precisamente con el Tratado de Utrecht. En su política de defensa de la unidad cristiana muchos vieron (no del todo erróneamente) una política de expansión española. De todas maneras su poder llegó a ser inmenso. Las posesiones americanas y sus expediciones al Lejano Oriente la convertirían en "potencia mundial", y su literatura y pintura del Siglo de Oro le darían un puesto permanente en la cultura europea. Pero tampoco fue el país en donde se produjese una modernización. Ni se desarrolló el capitalismo, ni la secularización ni el cultivo de la ciencia. Su atraso económico llegó a ser un tema de conversación en la Europa de su tiempo. Se desangraría en sucesivas guerras, tratando de mantener intactas sus posesiones europeas, Flandes especialmente. Su estancamiento económico y social la llevaría a una paulatina pero imparable declinación y despotencialización en el transcurso del siglo xvii.

Francia sería el gran actor internacional en los siglos xvii y xviii, hasta el Congreso de Viena inclusive. Fue la primera potencia europea y la que en este período más buscó la hegemonía continental. Desde mediados del siglo xvii fue eje de algunas de las diversas alianzas en torno de las que periódicamente (pero volublemente) se articulaba el sistema internacional europeo. En la segunda mitad del siglo xvii Francia tuvo una serie de dirigentes políticos que conscientemente tuvieron una suerte de "proyecto" de expansión: Richelieu, Mazzarino, Luis xiv.

Para el primero (1624-1642), considerado el padre de esta política, más bien parecía dominar la idea de las "fronteras seguras" y de una relativa homogenización del estado al interior de sus fronteras. Con Luis xiv (1661-1715), adquiere más bien un carácter de conquista, que culmina con una serie de incorporaciones en su frontera norte y noroeste. Francia llega al cenit de su poder. Pero en la práctica ya operaba el principio del equilibrio europeo. Las guerras de Luis xiv, aunque extendieron a Francia a costa de territorios alemanes principalmente, también mantuvieron al fisco francés al borde de la ruina, y no pocas veces a la sociedad también. Muchos ven en este desgaste un germen de la erosión de la influencia francesa. En todo caso, esta política de poder dio a Francia un sólido y equilibrado desarrollo económico, un vasto territorio y una potencia demográfica con la que sólo Rusia comenzaría a rivalizar en el curso del siglo xviii. Por último, el magnetismo cultural francés, que proyectaría una influencia decisiva en la Europa del siglo xviii y en el fenómeno de la Ilustración, no dejaría de constituir una ventaja intangible en la posición internacional de Francia.

Inglaterra constituye un actor singular en la historia del concierto europeo, actor destacado incluso hasta el final del período tratado en este capítulo (la Segunda Guerra Mundial) aunque su período de oro se sitúe en la primera mitad del siglo xix. Su condición de isla próxima al continente explica la razón geográfica de su influencia: pero hay otras muchas. Desde luego, el desarrollo institucional más evolutivo y adelantado de Europa, con la excepción (parcial) de las guerras civiles del siglo xvii. Allí se creó por vez primera la sociedad política contemporánea, al menos en su versión democrática pluralista. Además, la política exterior era más o menos coherente, cauta en lo necesario, arrojada e implacable cuando las circunstancias lo demandaban. No buscó la hegemonía, pero fue consecuente en impedir la de otras potencias. Y con ello alcanzó un status de potencia dirigente, y sobre todo logró una proyección global en los mares, de modo de poder anclar fuertemente su base económica. Ésta, a su vez, consistió en el desarrollo del comercio, en la colonización de América del Norte y, a partir del siglo xviii, pasó de una política comercial a una de asentamientos territoriales en el Extremo Oriente, sobre todo con el resultado de la Guerra de Siete Años (1756-1763), con exageración llamada la "primera guerra mundial". La energía económica inglesa y el apoyo de su política exterior a la empresa económica harían que este país, pionero en la expansión de las fuerzas productivas, culminara con el nacimiento de la Revolución Industrial hacia fines del xviii. Supo combinar capitalismo con dirección política, con desarrollo científico empírico y con una opinión pública inquieta y activa gracias a sus instituciones participativas, las que en esta calidad pudieron acrecentarse haciendo de Inglaterra un paradigma en la Europa ilustrada.

La filosofía política inglesa ejerció una influencia notable en el clima de ideas que originó la Ilustración, y un par de generaciones más tarde provocaría la admiración de un contingente que veía cómo evolucionaba sin revolución, por sobre la quiebra del Antiguo Régimen.

Además, hasta el advenimiento del motor a carbón y, sobre todo, el de combustión interna, las vías marítimas siguieron siendo el camino de transporte más expedito. Inglaterra, con su superioridad marítima, y teniendo a la vez un ejército relativamente pequeño, tuvo una superioridad militar relativa, al menos para impedir una hegemonía de otra potencia en el continente.

Austria, como sede del Imperio, o lo que en estos siglos quedaba de él, constituía la última de las grandes potencias clásicas europeas. Su eclipse sería gradual, y mantuvo un apoyo político al catolicismo de manera más o menos ventajosa. Pero no pudo finalmente consolidar uno de sus grandes objetivos, una hegemonía consistente sobre los estados alemanes. Su poder, salvo el del territorio propiamente austriaco, de la dinastía de los Habsburgos, era fragmentado y obedecía a intereses contradictorios. De todas maneras hasta el Congreso de Viena (1814-1815), y todavía después, mantendría un status de potencia europea mediana, o a lo menos de una con la que había que contar.

Los Países Bajos, en dura lucha que combió afán de independencia nacional con identificación religiosa (calvinista), las llamadas Provincias Unidas, lograrían conquistar su independencia de España entre el siglo xvi y el xvii. Su poder financiero y su extensión marítima hicieron de lo que sería Holanda una potencia de primer rango en la Europa del siglo xvii. Pero las guerras de Luis xiv primero, y la rivalidad inglesa después, pusieron límites a ese poder, y también restringieron la expansión holandesa en ultramar, en donde de todas maneras logró erigir su pequeño imperio. En todo caso, la importancia financiera de Holanda tiene una profunda influencia en el desarrollo económico de la Europa de los siglos xvii y xviii, e incluso algo después. De la rivalidad con Inglaterra, como subproducto, Holanda nos ha legado la obra de Hugo Grocio, *Mare liberum* (1609). Grocio es uno de los padres del derecho internacional: no es extraño que los más débiles sean los que eduquen en las nociones de derecho.

Finalmente, dentro de esta Europa Occidental y Central, que hemos incluido, los territorios alemanes se presentan como un escenario de fragmentación política. La Guerra de los Treinta Años (1618-1648) añade una miseria económica y demográfica. Sólo se divisa un poder emergente, pero preñado de futuro: de la antigua Marca de Brandeburgo surge Prusia, un actor de la escena internacional a partir de esos años precisamente. Estado curioso, con un inmenso ejército, el más permanente de su época, y una burocracia que ha dejado su huella hasta en la Alemania de nuestros días, pudo ejercer una proyección de poder sobre una Europa algo sobredimensionada en relación a su tamaño. Durante la Guerra de los Siete Años, la Prusia de Federico el Grande (1738-1786) con la sola pero lejana alianza de Inglaterra, resistiría a una coalición mucho más poderosa. Fue un modelo de administración, y su monarca, Federico, era admirador de los grandes ilustrados (mantenía correspondencia con Voltaire, a quien en un tiempo recibió en su corte); en su persona se ven los dilemas entre los deberes del jefe político, atento a la política de poder, y los modelos que ofrecía la Ilus-

tración. Su ejército inmenso hizo de Prusia un estado militarista en su ordenación civil, aunque la espontaneidad de su desarrollo le privaba de los rasgos más potencialmente despóticos. Por otra parte, desarrollaría entre sus súbditos un endiosamiento —también espontáneo— del estado, que sería extraño para la época, aunque anunciaría futuros desarrollos. En el siglo xix, tras un cierto eclipse con el cambio de siglo, Prusia sería nuevamente un estado importante, sobre todo porque fundaría la moderna Alemania.

Un último escenario político es la Europa del Este y del Norte. Aquí incluimos el Báltico y los países escandinavos, en donde de manera cambiante se desarrollarían una serie de pequeñas potencias. Polonia, ayudada en su conciencia de defensa de la religión católica asediada en la región, tendría un papel protagónico entre los siglos xvi y xviii. Pero al final, esta "República", como era conocida (pues era una monarquía electa por una aristocracia semifeudal), de gran irradiación cultural, perdería su independencia y sería dividida entre sus vecinos en 1772, 1793 y 1795. Pero la conciencia de pertenecer a una nación no se perdería y jugaría su rol en el siglo xx. Dinamarca y Suecia serían las otras potencias bálticas que, con variable fortuna en el siglo xvii y comienzos del xviii, formarían parte de un rango de actores medianos. Aunque pequeñas, podían disponer de un poder militar considerable y tampoco eran fronterizas con un gran estado.

Pero ello solamente hasta el comienzo del siglo xviii. La Rusia de la dinastía Romanof emerge entonces como una potencia europea, aunque no en primerísima fila. Sobre la historia rusa en las relaciones internacionales europeas de períodos anteriores no podemos hablar aquí. Basta decir que con el cambio de siglo sobresale la figura de Pedro I el Grande (1689-1725), que inaugura una política de "occidentalización" para combatir el atraso ruso frente al resto de Europa: por diversas vías éste será el problema ruso hasta el siglo xx. Por cierto, ese atraso significaba debilidad en la cantidad de poder que se puede desplegar en la política internacional. Rusia compensaba esto con la concentración en el factor militar, gracias a la extensión territorial y a su riqueza demográfica, al menos hasta el advenimiento de la Revolución Industrial. Reduciría el poder sueco, absorbería a Polonia y sería un elemento configurador del sistema internacional europeo hasta bien avanzado el siglo xix. A comienzos de ese siglo, alcanzaría su momento estelar cuando contuvo e hirió mortalmente a la expansión napoleónica.⁷

Finalmente, habría que nombrar un nuevo escenario internacional, un nuevo actor. En América del Norte las colonias inglesas se sublevan en los años setenta del siglo xviii, animadas por una conciencia de identificación propia y por principios políticos muy antiguos, pero en

⁷ Además de lo anterior, hay que examinar los siguientes tomos de *The New Cambridge...*, en su versión española: tomo V, dirigido por Francis Ludwig Carsten, *La supremacía de Francia (1648-1688)*; tomo VI dirigido por S. Bromley, *El Auge de Gran Bretaña y Rusia (1688-1725)*. También Frédéric Mauro, *La Expansión Europea (1600-1870)*, Barcelona, Labor (Nueva Clio), 1979.

los cuales se ve la huella de la Ilustración, una huella "ideológica", podríamos decir, con cierta exageración. Se proclaman independientes en 1776, y en 1783, culmina una guerra que incluyó a Francia y España, culmina con el Tratado de París, que reconoce la independencia de las trece colonias. Su importancia para el sistema internacional sólo nos ocupará más adelante. Ahora debemos señalar que tuvo un impacto en cuanto nuevo sistema político, que fue recibido como sensación en el clima de ideas y sentimientos de la Europa y, sobre todo, de la Francia prerrevolucionaria.

RASGOS GENERALES DEL SISTEMA INTERNACIONAL EN EL SIGLO XVIII

El Siglo de las Luces tuvo sus sombras. Fue un período en el cual abundaron las guerras, pero también es necesario decir que fueron limitadas, y hasta la época de la Revolución Francesa no tuvieron un componente emocional que permitiera una política de exterminio. Se basaban en ejércitos permanentes, pero su composición y reclutamiento no reflejaban necesariamente una militarización de la sociedad. A veces eran mayoritariamente mercenarios; incluso en Prusia una parte considerable de los soldados lo era. Pero la guerra fue un instrumento de la política internacional, al que se recurría constantemente. Los centros de decisión se concentraban en las manos del círculo estrecho de la jefatura del estado, el "déspota ilustrado", aunque muchas veces no fuera ni déspota ni ilustrado. Pero sí que esta noción indica dentro de una comunidad cultural en donde había ingresado, a las respectivas clases políticas la idea de que el "mejoramiento" de la sociedad era un deber del gobernante, y que los fundamentos de esta idea eran básicamente racionales.

Esta misma comunidad cultural hizo de las guerras hechos más o menos limitados, a veces caprichosamente iniciados, pero de los cuales la población civil estaba relativamente ausente. Además, la misma idea del "equilibrio" y del "concierto europeo", que impedía la hegemonía de un estado, tendía a poner límites a la ferocidad propia de los encuentros bélicos. Las alianzas cambiantes ponían freno a los odios insuperables, y la paulatina vigencia del derecho internacional se vio favorecida por el clima de ideas "ilustradas". Con el siglo avanzó también una naciente conciencia acerca de la deseabilidad de la paz y de la necesidad de desterrar a la guerra como instrumento de "intercambio" entre las naciones. Aunque en el siglo xx no se divisa ninguna esperanza de realización de este deseo, el cambio de conciencia al respecto es una suerte de revolución en la mentalidad social. Al menos, la filosofía política comienza a preocuparse, y en 1795 aparece el tratado de Kant *La paz perpetua*, que tenía sus antecedentes a lo largo del siglo.

Aunque la opinión pública gradualmente comienza a tener influencia en las formulaciones de política internacional, el proceso de deci-

siones está todavía concentrado en muy pocas manos, sin mayor control externo del mismo. La ejecución se encuentra encargada a la diplomacia, que quizás haya encontrado su época de oro en este siglo y su momento estelar en el Congreso de Viena en 1814-1815. Su reclutamiento era fundamentalmente aristocrático, y en ese siglo casi había una identificación entre el "hombre de mundo" y el diplomático. Sin embargo, este aristocratismo no dejó de influir en una cierta humanización en las relaciones internacionales, así como en el sentimiento de que existía una suerte de "sociedad de naciones civilizadas", sostenidas por una sensibilidad cosmopolita. Pero muy pronto, bajo el manto de una conciencia de cambio y de ordenación racional, se abriría paso a una nueva serie de rupturas.⁸

EL IMPACTO DE LA REVOLUCIÓN FRANCESA Y DEL IMPERIO

Las consecuencias de la Revolución y de la expansión napoleónica podrían compararse a una gigantesca explosión, que dentro de su radio deja pocas huellas que la continúen en cuanto tal; pero sus consecuencias llegan a ser inauditas. Aparentemente en 1815 se ha restaurado el mundo y el sistema internacional de 1789. Pero en realidad no se trató más que de una breve pausa, aunque sin distinguir entre consecuencias internas y externas. Al interior de los sistemas políticos, los años de revolución y de proyección napoleónica dejarían una huella fuerte, que encaminaría la evolución hacia los sistemas políticos modernos; al menos, en todo caso, quebrarían definitivamente la legitimidad de los sistemas del Antiguo Régimen.

Otra cosa es en las relaciones internacionales. En 1815 se intenta y se logra, hasta cierto punto, recrear el concierto europeo, aunque aquí también las huellas revolucionarias impulsarían nuevas evoluciones. Ante todo, ¿en qué consistió el impacto revolucionario para el sistema internacional europeo?

Desde luego, en primer lugar, en el fin del carácter homogéneo del concierto europeo. Hacia 1792-1793, la Francia revolucionaria, primera potencia del continente tomada individualmente, se identifica con una creencia, y puede apelar a lealtades en las filas adversarias. Asimismo, al inicio de la revolución, en 1789-1790, en muchos gobiernos europeos se notaban señales de regocijo por los problemas de París, en cuanto representaban una debilidad de la acción internacional de Francia. Pero en la época de la Convención ello representaría un peligro para el orden interno de los diversos estados. Los revolucionarios llevaban claramente una política de "exportación" de sus principios

⁸ De la historia de Renouvin, aquí es muy valioso el segundo volumen, de Gaston Zeller (tomo III de la *Histoire*), *Les Temps Modernes 2. De Louis XIV à 1789*, París, Hachette, 1968. Asimismo cfr. el tomo VII de la Cambridge, dirigido por J. O. Lindsay, *El Antiguo Régimen (1713-1763)*.

revolucionarios, lo que terminaría por convertirse en una poderosa ventaja diplomática para la proyección internacional de Francia.

La expansión y cuasi-dominio napoleónico sobre Europa se vieron facilitados porque muchos europeos podían identificarse genuinamente con el programa que Napoleón les ofrecía. Las victorias de las tropas francesas dieron lugar a la expansión de una nueva forma de organización y legitimación social. Lo que Francia por momentos perdió en organización y disciplina, lo compensó en "potencia de conversión", en irradiación ideológica y en modelo para muchos grupos que en aquella Europa miraban hacia París como fuente de inspiración política. Y Napoleón terminó por demoler la magia de intangibilidad que sustentaba a las monarquías absolutas europeas a comienzos del siglo XIX.

Pero estamos ante una moneda de dos caras. Muy pronto en Europa, no sólo los "reaccionarios" verían en las ideas revolucionarias un arma de la expansión del estado nacional francés. Muy pronto la política francesa sería vista como la amenaza más seria en siglos al principio del equilibrio europeo. Y no sería una visión errónea. Con todos los elementos progresistas de la dominación napoleónica, con el importante hecho de que correspondía en lo interno a una síntesis feliz entre lo antiguo y lo nuevo, a una suerte de compromiso post-revolucionario, sin embargo no cabe duda de que buscaba una hegemonía francesa en el continente. Quizás no una absorción, pero sí un liderazgo indisputado de París en Europa. Media docena de coaliciones de estados europeos se levantarían contra ese intento.

En dos momentos pareció que la Francia napoleónica alcanzaría su objetivo. En 1802, con la Paz de Amiens (antes que Napoleón fuera propiamente emperador; era Primer Cónsul), y con el Tratado de Tilsit en 1807. En ambos casos no existía todavía una hegemonía, pero sí una clara preeminencia francesa. Quizás pudo eternizarse esta situación. En el proceso se habían eclipsado Austria y Prusia, y España estaba muy subordinada. Rusia estaba a la expectativa, y dudaba del resultado de una confrontación final con el emperador.

Pero hubo una potencia irreductible en su tenacidad antinapoleónica: Inglaterra. Con breves interrupciones, Londres siempre se consideró en guerra o en hostilidad con la Francia revolucionaria y napoleónica. Investida de su poder marítimo y de su creciente superioridad económica, pudo imponer sucesivos bloqueos comerciales al continente, y afirmó constantemente a los rivales potenciales de Napoleón. Y podía, no sin cierta razón, afirmar que su política no estaba encaminada a obtener la hegemonía propia. Como ya decíamos, la política inglesa sería definida como una que obstaculizaría consecuentemente la emergencia de cualquier hegemonía en el continente.

Rusia sería la otra potencia ante la cual naufragarían las ambiciones napoleónicas. La incapacidad de la diplomacia francesa para "disciplinar" a Rusia en un frente continental decididamente antibritánico llevaría a Napoleón a su malhadada expedición de 1812, que terminaría por arruinar primero a su ejército y después su prestigio político y las bases de su poder. Al año siguiente, en la "batalla de las naciones",

en Leipzig, una coalición europea le asesta una herida mortal, repetida contundentemente en 1814 y 1815.

Pero habría otro escenario europeo que sería indigerible para Napoleón: España. Su penetración allí, en 1808, apoyada inicialmente por los sectores liberales (todavía no se denominaban así), anticlericales, "progresistas", que veían en los franceses un aire de renovación para la alicaída España, sufriría luego un gran revés. Hubo un alzamiento popular, provocando la primera guerra de guerrillas en gran escala en Europa. La rebelión popular duraría largos años, y tenía una orientación profundamente conservadora, legitimista, clericalista hasta cierto punto. Pero dejaría un aire de "movilización" que impediría en la Europa restaurada que los Borbones españoles pudiesen imponer su absolutismo de manera estable.

El problema español conduce hacia una circunstancia nueva. Francia tenía un atractivo como modelo para amplias capas y élites europeas, y ello sin duda constituyó un factor de la expansión napoleónica. Pero pronto los ideales napoleónicos serían identificados con una mera voluntad de dominio francesa, en una dialéctica aparentemente irreductible. Al comienzo Napoleón encontró seguidores y admiradores en casi toda Europa. Al final fue visto como la representación de un Leviatán que aspiraba al despotismo universal.

Pero esta percepción no fue particular de las élites tradicionales. Se vinculó con una poderosa sensibilidad que emergía irresistiblemente: el surgimiento del *estado nacional* y del nacionalismo. Es el último estadio de una evolución enunciada al inicio del capítulo. El ideal nacional no se refiere únicamente a una soberanía del poder político, sino en general también a una relativa-unidad lingüística, cultural, étnica y a una conciencia de comunidad, de "nacionalidad" común. Esta conciencia va unida a un sentimiento colectivo de identificación, a veces muy agudo (nacionalismo), y que a la vez se vincula con una creciente participación social en la vida política y en otras esferas de la "nación". Naturalmente este proceso también se relaciona con lo que con cierta exageración se ha denominado "revolución burguesa", pero que va mucho más allá de una capa social "burguesa". También es parte, al menos en sus orígenes y en algunos estados europeos, del desarrollo de los procesos democráticos.

La Francia napoleónica y revolucionaria constituyó el primer ejemplo de esta conciencia nacional aguda. Pero en su expansión europea despertó los mismos sentimientos por doquier, que se volvieron contra ella y minaron las bases de su hegemonía. El nacionalismo alemán, que surge con fuerza en estos años, es el ejemplo más acabado de las paradojas del proceso. El nacionalismo sería una de las piedras de toque de las relaciones internacionales europeas en el siglo XIX, y llevaría en el curso del siglo, a la creación de nuevos estados. Italia y Alemania en los lugares más destacados, y también a una efervescencia en Europa oriental y en los Balcanes, minando a Turquía y creando la "cuestión oriental", factores que contribuirían no poco a la Primera

Guerra Mundial (1914-1918), y con ello al derrumbe de la preeminencia del sistema internacional europeo.⁹

EL ORDENAMIENTO DE VIENA Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN EL SIGLO XIX.

El Congreso de Viena (1814-1815) ha tenido una importancia capital en la historia de las relaciones internacionales. Se puede comparar perfectamente con Westfalia y con Utrecht; la nostalgia por su huella se ha hecho más fuerte en nuestros días, debido a la "incapacidad de la paz", a la incapacidad de firmar tratados de paz efectivos, que se ha visto en este siglo después de cada una de las guerras mundiales. Pero su eficacia no está en relación con la esperanza que en él pusieron sus actores; se podría decir que fue eficaz a pesar de los anhelos de sus autores.

En primer lugar, hay que destacar que tuvo un sesgo doctrinario, casi "ideológico". Fue la paz de las potencias victoriosas, pero además la paz de los "restauradores", que la querían más que por la paz misma, porque pretendían estabilizar al Antiguo Régimen frente al espectro revolucionario. De ahí el acuerdo paralelo de la "Santa Alianza", promovido principalmente por los regímenes más conservadores: Rusia, Prusia y Austria; estas dos últimas potencias reasumieron su status antes confiscado por la expansión napoleónica. El concierto europeo debía operar también, de ahora en adelante, como una salvaguardia institucional en lo interno.

Pero no todos los estados estaban en la misma posición. Principalmente Inglaterra, tanto por sus instituciones como, sobre todo, por sus intereses, impidió el desarrollo más acabado de esta posibilidad, como se vio en el caso de la América española. En realidad el concierto bien luego volvería a sus tradiciones de "equilibrio", sosteniendo Inglaterra una política de "espléndido aislamiento" que le permitía, con aparente desdén por los asuntos continentales, mantener una posición mediadora indispensable para un equilibrio multipolar. Además, los vencedores de 1815 tuvieron la sabiduría de incluir a los vencidos, y bien pronto Francia (restaurada) sería otra vez actor destacadísimo (aunque no ya la primera potencia) en los asuntos internacionales. De este modo ya hemos nombrado a las principales potencias de este concierto en el siglo XIX, hasta mediados de siglo. Como ya habíamos adelantado, Rusia mantendría su importancia, pero aminorada por su atraso eco-

⁹ De la *Histoire...*, el tomo IV de André Fugier, *La Révolution Française et l'empire Napoléonien*, París, Hachette, 1968. De la Cambridge el tomo VIII dirigido por A. Goodwin, *Las Revoluciones de América y de Francia (1763-1793)*; el tomo IX que incluye a la Restauración, dirigido por C. W. Crawley, *Guerra y Paz en Tiempos de Revolución (1793-1830)*. Los libros de Jacques Godechot en su versión española son ampliamente asequibles: *Las Revoluciones (1770-1799)*, Barcelona, Labor (Nueva Olfo), 1981; y *Europa y América en la época Napoleónica*, Barcelona, Labor (Nueva Olfo), 1969. Sobre el tema del nacionalismo tanto para esta parte como para lo que sigue cfr. Georges Weil, *La Europa del siglo XIX y la Idea de Nacionalidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1949.

nómico, que cada vez se hacía más manifiesto, y por su vulnerabilidad institucional, como la última autocracia europea hasta 1905, en un grado que no lo había sido ningún país europeo en toda su historia.

En la periferia europea se manifestaría una novedad relativamente importante. La intrusión napoleónica en España, y la crisis eterna de esta última, llevarían a la secesión de la casi totalidad de las colonias españolas en América (1810-1824), lo que culminaría con la creación de cerca de una veintena de estados nacionales de habla y cultura españolas, aunque no habían experimentado las bases culturales y sociales de la modernización, a la inversa de las colonias inglesas que formarían los Estados Unidos. Un nuevo continente ingresa a la vida internacional, aunque sea al comienzo como campo de penetración económica de las nuevas tendencias globales.

Y con esto hemos arribado a la eclosión de un fenómeno cardinal en la fundación del mundo moderno, y que tiene relación con la vida material. La *revolución industrial*, hija del capitalismo, entre otros, y que se desarrollaría en Inglaterra hacia 1775-1825, en primer lugar, pero luego se expandiría por Europa Occidental y América del Norte. Cambia la relación material del hombre con su naturaleza inmediata, lo que llevaría a la creación de una segunda naturaleza, artificial, con alto grado de abstracción. Su consecuencia más directa para las relaciones internacionales fue otorgar a Europa una superioridad material inalcanzable para el resto del mundo, lo que le permitiría incorporar a todo el globo al sistema internacional europeo en el transcurso del siglo XIX. Los sistemas internacionales periféricos a Europa sólo se podrían calificar de ahora en adelante como "subsistemas" o "sistemas regionales". Lo que pasara en cualquier parte incidiría en el equilibrio del concierto europeo.

Al interior de este último, la consecuencia más importante fue que comenzaría una nueva estratificación de poder. Siempre fue importante la capacidad tecnológica para la manifestación de poder en las relaciones internacionales. Pero ahora tal ecuación tendría una significación comparativamente mucho mayor. Aquí estaría la fuente de debilidad rusa, el origen del poder impactante de Alemania, la consagración por más de un siglo de la debilidad española, y la paulatina pérdida de poder de Austria, imperio Austro-Húngaro más tarde (1867-1918).

De la revolución industrial siguen algunas consecuencias de usos y técnicas de las relaciones internacionales. La más importante en el siglo XIX es la transformación de la guerra por el industrialismo y el nacionalismo. Ya desde las guerras napoleónicas se anunciaba un nuevo giro. Los nuevos ejércitos serían "nacionales", integrados sólo por ciudadanos del estado nacional. Hacia el final del siglo se impondría la conscripción obligatoria, que los haría masivos, y además un elemento integrativo de la nacionalidad. Su capacidad tecnológica los haría, para la política interna, un factor de estabilidad y de contención de las tendencias revolucionarias. El factor demográfico, aunque disminuye en algo, seguiría siendo fuente de poder militar; sólo en el siglo XX comenzaría un eclipse más pronunciado. Las potencias marítimas, con Ingla-

terra a la cabeza, verían multiplicado su poder, con el dominio de los medios de comunicación marítimos modernos y el nuevo carácter de la economía mundial.

En el campo del proceso de toma de decisiones de política exterior habría algunas innovaciones. La diplomacia permanecería como una instancia primordial. Pero su status bajaría algún peldaño. Hacia los años 30 y 40 del siglo XIX se introduce el uso del telégrafo, y con ello la toma de decisiones se concentra con mayor fuerza en el jefe político y no en su embajador, ya que el primero puede tener acceso a mayor información y en un lapso de tiempo mucho menor que antes. Después, con el cable, el teléfono y —hacia la última fase correspondiente a este capítulo— la radio, no harían sino acentuar este desarrollo. Por otro lado, el desarrollo de los procesos democráticos institucionaliza y aumenta la influencia de la opinión pública sobre las políticas exteriores. No siempre como presencia serena: hasta la Primera Guerra Mundial la opinión pública ejercería la mayoría de las veces una influencia más bien belicista que pacifista.

Volviendo al tema inicial, uno de los méritos del Ordenamiento de Viena es que —ya sea por hazaña de sus actores o por las circunstancias— supo incluir el desarrollo de estos elementos tan desestabilizadores. Durante un siglo no se desarrolló otra guerra general en el escenario europeo, y se adoptó a los cambios a veces dramáticos, permitiendo solamente guerras limitadas y “civilizadas”, dentro de lo que cabe. El sentido de la civilización europea permanece. A pesar del rol explosivo de la opinión pública, no debe olvidarse el avance de las inquietudes humanistas. Más allá de las causas económicas, la lucha por la abolición de la esclavitud tuvo un decisivo impulso debido a las posiciones doctrinarias de la opinión pública en este sentido.

En suma, el siglo XIX correspondió a la cúspide de la vigencia del sistema internacional correspondiente al concierto europeo.¹⁰

HACIA EL FIN DEL CONCIERTO EUROPEO

Ninguno de los factores referidos a continuación podía significar la erosión irrevocable del concierto europeo. Pero en su conjunto impregnarían la atmósfera de su tiempo y sentarían las bases para un fin relativamente caótico (1914-1941) de este sistema internacional.

El nacionalismo fue una de las grandes fuerzas nuevas del siglo XIX. Como llevaba a la fundación de nuevos estados, a veces por la vía de deslegitimar a algunos ya existentes (Turquía, el Imperio Austro-Húngaro), o a costa parcial de algunos estados (Francia), su expansión tendría consecuencias enormemente desestabilizadoras en el sistema

¹⁰ La *Histoire...* continúa ahora escrita por el mismo Pierre Renouvin. Pero los cuatro tomos correspondientes a los siglos XIX y XX están reunidos en un solo volumen en su edición española, *Historia de las Relaciones Internacionales. Siglos XIX y XX*, Madrid, Akal, 1982. Con respecto a la Cambridge, cfr. el tomo X, dirigido por John Patrick Tuer Bury, *El Cenit del Poder Europeo (1830-1870)*.

internacional. Por ello no deja de ser un mérito el que hasta 1914 no hubiera conducido a una guerra general.

La fundación del Imperio Alemán (1871-1918) constituyó una transformación decisiva del equilibrio europeo. El Imperio se basó en una Prusia renovada, en una industrialización que haría de Alemania la primera potencia de Europa. Limitó el triunfo liberal pero a la vez modernizó el conservadurismo prusiano; bajo la guía de Otto von Bismarck se produce en el curso de tres guerras cortas (1864 contra Dinamarca; 1866 contra Austria y los estados del sur de Alemania; en 1870-1871 contra Francia) la unificación de Alemania.

Por muchos siglos —en cierto modo desde la Edad Media— en el centro de Europa había existido un vacío de poder o una fragmentación, lo que viene a ser casi lo mismo. Ahora se forma una nación demográficamente fuerte, la primera potencia industrial del continente hacia fines de siglo, segura de sí misma (tal vez, excesivamente), que se configuró a partir de una erosión (relativa) de poder de los vecinos, sobre todo de Francia.

Esto tendría profundas influencias en el sistema internacional. Mientras Bismarck estuvo en el poder (hasta 1890), logró reprimir las tentaciones desestabilizadoras propias del ímpetu de un estado joven. Pero a partir de su destitución —durante el período “guillermino”, del kaiser Guillermo II, 1888-1918—, Alemania jugaría un rol arriesgado, amenazador, aunque sería una exageración atribuirle la responsabilidad exclusiva en la serie de acontecimientos que condujeron a la Primera Guerra Mundial. Bismarck creía que en 1871 Alemania había llegado a su máximo poderío; sus sucesores, algo envanecidos por el poder nuevo, quisieron acrecentar y proyectar algo parecido a una tendencia hegemónica. Con ello crearon un vacío a su alrededor, echando por tierra la política del fundador en orden a impedir la formación de una coalición contraria mucho más poderosa. Y las condiciones serían bastante diferentes de las tradicionales coaliciones europeas.

Otro escenario importante lo constituyó la Europa Oriental y la región de los Balcanes. El nacionalismo cultural y político echarían profundas raíces como elementos formadores de la nacionalidad. La agonía del Imperio Turco crearía un eventual vacío de poder, por el que rivalizarían Rusia y Austria-Hungría principalmente. Esta “cuestión oriental” constituiría una fuente de interminables conflictos y sería la chispa que llevaría a la confrontación de 1914. Incluso la Sublime Puerta pudo prolongar su vida artificialmente, ya que algunas potencias europeas preferían ver a Turquía conservando posiciones antes que entregándolas a estados que acrecentarían excesivamente su poderío. Esto último se refería especialmente a Rusia.

Entre 1871 y 1914 no existen guerras generales, y sólo algunas guerras limitadas en Europa, estas últimas en los Balcanes. Pero la atmósfera general aparecía no sólo para la posteridad, sino que para los propios contemporáneos, como una preparación para una gran ruptura. En el escenario de Europa Central el nacionalismo, a medida que se acercaba 1914, tenía otra virtud desestabilizadora del sistema. El Impe-

rio Austro-Húngaro constituía una rareza multinacional en la era de las nacionalidades. El derrumbe del Imperio Turco acentuaba este peligro, ya que algunos de sus segmentos tendían a unirse con otros que estaban bajo el dominio (no del todo impuesto) de Viena. También se exageraba la rivalidad con Rusia. De este modo, Alemania y Austria-Hungría comenzaron a formar una estrecha alianza, pero que vería reunirse en contra de ella una coordinación de estados potencialmente más poderosos.

Al mismo tiempo, existían factores profundos que afectarían enormemente al sistema internacional: el imperialismo en primer lugar. Se ha discutido —y exagerado— mucho el rol del imperialismo, tanto en la política internacional como en el desarrollo económico de Europa. Lo cierto es que hacia 1870-1900 algunas potencias europeas (Francia e Inglaterra principalmente) ocupan tanto las zonas no estatales del globo (África) como algunas sociedades antiguas que no pueden resistir la intrusión de los estados europeos (Asia). Se pueden citar una multitud de causas: rivalidades comerciales, búsqueda de equilibrios de poder, razones de prestigio, necesidad de materias primas, desahogo de tensiones sociales. Aunque siempre encontramos varias respuestas apropiadas, también es necesario insistir en que no todas las naciones ejercieron este imperialismo. Alemania e Italia sólo recogieron despojos, y la primera no se enriqueció ni fue más poderosa mediante esta política. Rusia practicó un cierto expansionismo. Estados Unidos, caso aparte, aparece con un cuasi-imperialismo, en el cual las razones geopolíticas y de política interna explican con mayor credibilidad su expansión. En todo caso, este empuje europeo termina por ocupar el globo e incorporarlo a un sistema internacional global. Naturalmente, otra cosa es el fortalecimiento de una economía mundial, de la cual este imperialismo no es más que un episodio.

Pero más importante es otra cara del imperialismo. Las disputas coloniales dejaron un rasgo extremadamente conflictivo en los actores del sistema internacional, y contribuyeron a cargar la atmósfera internacional con un aire de enfrentamiento irreversible. La sensación de asedio de las clases políticas responsables de las políticas exteriores respectivas se vio incrementada por esta rivalidad colonial.

Más importante todavía, la época del imperialismo ejercería un atractivo irresistible sobre las masas incorporadas a la vida política, al que no serían inmunes las tendencias revolucionarias rupturistas del socialismo marxista, la gran nueva ideología del mundo moderno. De este modo la carrera por las colonias se revistió de un carácter emocional que limitó la acción más racional de muchos aparatos diplomáticos. Además, éste no era un fenómeno desvinculado de tendencias ideológicas afines, como los movimientos "pan" (germanismo, eslavismo...), el socialdarwinismo, el vanguardismo estético, el nacionalismo como ideología, el racismo y el antisemitismo. En su sentido de "organización", estas tendencias no representaban en general más que a pequeños grupos. Pero como contribución al "espíritu del tiempo" se infiltrarían sutilmente en la mentalidad de las respectivas clases polí-

ticas y de las grandes masas, de modo que las confrontaciones internacionales sufrirían una cierta inflexibilidad por el carácter moral (y moralista) que se les atribuiría, de modo de hacer cada vez más dificultosa una transacción en las sucesivas crisis que experimentó el sistema internacional en los últimos cuarenta años antes de 1914.

En este sentido, hay que decir que el ambiente de crisis se articuló en la configuración de dos grandes bloques de alianzas entre, aproximadamente, 1890-1914: por una parte, la Triple Alianza de Alemania, Austria-Hungría e Italia (que desertaría de ella en 1914) y, por la otra, la Triple Entente, con Francia, Rusia e Inglaterra, que al fin tuvo que salir de su aislamiento, que ya no era tan "espléndido". De este modo, en época de paz se presenció ya la desaparición del sistema multipolar y la tendencia a la consolidación de uno bipolar, lo que anunciaría la guerra, intensa y pasional, que sepultaría la preeminencia europea en el mundo.

Finalmente, en este período se da el surgimiento de dos nuevos actores en el escenario internacional. Estados Unidos es, ya desde el punto de vista de la "cantidad" de poder disponible, la primera potencia del mundo después de 1900. Pero su doctrina de política exterior, en la medida en que la tiene, le demanda una actitud "aislacionista". Por otro lado los principios morales, que están muy vivos en sus tradiciones de conducta ante el sistema internacional, se acomodan a actitudes muy pragmáticas en su entorno inmediato. Por lo demás, caso prácticamente excepcional, hasta la segunda mitad del siglo xx su existencia nacional no estaría jamás amenazada. De ahí que pueda barajar hasta comienzos de siglo una política enormemente moralista y enormemente pragmática lado a lado, casi sin percibir la tensión entre ambas. Su aislacionismo, en todo caso, tiene límites. En el área de América Central y del Caribe lleva a cabo una política cuasi-imperial. Y se conduce con un agudo sentido geopolítico en el Pacífico, chocando ya muy al comenzar el siglo con otro actor emergente, el Japón.

Este país corresponde al único caso en Asia en donde la intrusión europea desde mediados del siglo xix provoca una reacción inmediata de modernización de parte de sus élites tradicionales. Japón desarrollaría una política con la ambición de crear un imperio como el de algunas potencias europeas y ser aceptado como par por aquéllas. Por el momento su poder sería limitado, pero ya se destacaba por su singularidad.

Las tendencias belicistas y militaristas no ya de estados, sino como desarrollo espontáneo de importantes sectores de la opinión pública, tienen su contrapartida en un tímido nacimiento del pacifismo. Algunas tendencias son de tipo ético-humanista, otras de tipo revolucionario, que en algunos casos anuncian una modalidad diferente pero de no menos implacable belicismo. Por otra parte, el avance del derecho internacional en el siglo xix llevó al alumbramiento de una serie de acuerdos internacionales no políticos (postales, de comunicaciones fluviales, etc.) que hacían vislumbrar a las futuras organizaciones internacionales. Incluso hubo algunos intentos fallidos de planes de desarme. Estos últi-

mos fueron importantes más que por su concreción (nula), por su simple aparición en el escenario universal.¹¹

LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL Y LA DESPOTENCIALIZACIÓN DEL CONCIERTO EUROPEO

La guerra fue el resultado de tendencias y tensiones que se habían acumulado por largo tiempo. Pero también constituyó para la clase política el quiebre en la confianza en el inapelable avance y triunfo del "progreso" y de los valores humanistas de la cultura cosmopolita europea. Este hecho no está en absoluto desvinculado del quiebre del sistema internacional.

Pues, en primer lugar, si la tendencia a la bipolarización del sistema internacional ya había acentuado la inestabilidad, la carga emocional que acompañó el estallido y las primeras etapas de la guerra se convirtió en un factor agregado de ese quiebre. La guerra iba a ser breve, pero se extendió entre 1914 y 1918. Al comienzo fue recibida con una explosión de júbilo que abarcó a la abrumadora mayoría de todas las capas de la población europea en todos los estados involucrados. El fenómeno tuvo relación con los procesos de democratización, en cuanto la opinión pública tenía más influencia en las decisiones de política internacional. El clima de carácter belicista abrió paso a odios y a una tendencia a introducir el principio del exterminio en las relaciones entre los estados enemigos, aunque no sea más que potencialmente por el momento. Los aparatos de propaganda de ambos bandos ayudaron a profundizar el foso que separaba a los pueblos y con ellos a convertir a la guerra en inmanejable como acto político. La dirección militar del conflicto pareció imponer su lógica a la dirección política, con lo que se desvaneció toda posibilidad de limitarlo. Para los Aliados, Francia e Inglaterra, las "potencias centrales" (Alemania, Austria-Hungría, Turquía) aparecían como despotismos militaristas, aunque los primeros tenían la incómoda alianza de la Rusia zarista. Los segundos —víctimas de una propaganda en general exagerada— desarrollaron una ideología de la defensa nacional, apoyados en los inicios entusiastamente por los intelectuales, pero no podrían ofrecer una creencia más universal para competir con las democracias occidentales.

En segundo lugar, la prolongación de la guerra, la estrategia militar

¹¹ Como antes, y para los acápites que vienen se recomienda igualmente a Renouvin. De la *Cambridge*, en su edición en español por cierto, hay que ver el tomo XI dirigido por F. H. Hinsley, *El Progreso Material y los Problemas Mundiales (1870-1898)*. También el tomo XII, que asimismo vale para los acápites posteriores, dirigido por C. L. Howat, *Los Grandes Conflictos Mundiales (1898/1901-1945)*. Para el clima de ideas suscitado por el imperialismo y la influencia de las ideologías radicales antes de 1914, cfr. Hannah Arendt, *Los Orígenes del Totalitarismo*, Madrid, Alianza, 1981, especialmente tomos 1 y 2. Sobre el aspecto diplomático del origen de la guerra queremos referirnos a dos clásicos que a veces se encuentran en bibliotecas de nuestro continente: A. J. P. Taylor, *The Struggle for Mastery in Europe, 1848-1918*, Oxford, 1954; Luigi Albertini, *The Origins of the War of 1914*, tres tomos, 1952-1957. Por otro lado, un libro fácilmente disponible, Wolfgang J. Mommsen, *La Época del Imperialismo. Europa 1885-1918*, Madrid, siglo XXI, 1981.

inepta, el desarrollo inaudito de las técnicas de trituración militar y el naufragio biológico de una generación europea impusieron un tremendo sacrificio y una tremenda impresión a los contemporáneos. Allí se hirió de muerte a la vieja Europa, y la sinrazón del conflicto para muchos, como la fanatización contra los "traidores internos" para otros muchos, produjeron transformaciones profundas en la legitimidad política. Entre otras consecuencias, la relación entre guerra y paz parece ser que experimentó un punto de inflexión: aunque la guerra en nombre de la paz sigue siendo una presencia en nuestros días, por otro lado la experiencia de la guerra como algo normal e inevitable ha sufrido una deslegitimación a partir de entonces. Al menos se pagaría un tributo a la retórica de la paz con posterioridad a los días de la "Gran Guerra" (como se la llamó entonces), y ningún conflicto significativo sería saludado, a partir de entonces, como una salvación en sí mismo.

En tercer lugar, la guerra fue "mundial". No sólo porque Europa involucraba al mundo, sino también porque el mundo se unificó en un sistema de emociones único. La guerra, al demandar sacrificios tan inenarrables, y muchas veces incomprensibles para las grandes masas, demandó también nuevas justificaciones. En este sentido existe un claro proceso de ideologización de la guerra, en cuanto que su nueva legitimidad está representada por doctrinas supranacionales, que le darían gran fuerza (y en cierto modo salvarían) a un grupo de actores, los Aliados. Este hecho está vinculado con el ingreso de Estados Unidos en la guerra en 1917 y con su liberalismo aplicado a las relaciones internacionales, privilegiando retóricamente los aspectos de democracia y autodeterminación nacional. Por otra parte, aunque no influiría de manera inmediata con la misma fuerza, la Revolución Rusa ayuda a ideologizar el conflicto, gracias a su nueva interpretación de la guerra internacional como guerra civil internacional. Los nombres de Lenin y Wilson —el líder bolchevique y el presidente norteamericano— están indisolublemente ligados a este proceso.

En el choque de voluntades y de resistencia, a la postre los sistemas más democráticos demostraron ser más vigorosos que los sistemas autoritarios (Austria-Hungría y Rusia, sobre todo; también Turquía, aunque es un caso aparte) o monarquías semiparlamentarias, semiautoritarias como Alemania. El derrumbe del zarismo, y con ello de un camino "occidental" para Rusia, tendría hondas consecuencias. Pero el fenómeno que en el curso de la guerra produjo mayores transformaciones fue el ingreso norteamericano al conflicto. Bajo el liderazgo del presidente Wilson (1912-1921), Estados Unidos rompe su aislamiento y penetra en la política mundial dispuesto a participar en la configuración del futuro sistema internacional global. Aunque ya desde 1914 se había comprometido económicamente con el conflicto, fue un vuelco de la opinión pública y una suerte de sublevación moral la que lleva al país a involucrarse en el conflicto y a una resolución "democrática" del mismo. Esto le otorgaría a su participación un carácter de cruzada, a la que, sin embargo, y en difícil coexistencia con lo anterior, se añadían motivos geopolíticos que se anidaban en parte de la clase política nor-

teamericana desde comienzos de siglo. Como los Aliados estaban agotados en 1917, se puede decir que la intervención norteamericana decidió el resultado de la guerra. Por primera vez en varios siglos, una potencia extraeuropea —aunque salida de la cultura europea— fue decisiva para la resolución de un conflicto en el interior del sistema internacional europeo, cuyos actores —ahora despoticizados— ya no se bastaban a sí mismos para configurar un sistema internacional de alcance global. También presenciábamos, aunque todavía limitadamente, la penetración de creencias en el sistema internacional que terminarían con su homogeneidad y le darían —entre otros rasgos— un carácter heterogéneo, de acuerdo con la denominación de Raymond Aron (ver Capítulo 7).¹²

EL ORDEN DE VERSAILLES Y EL VACÍO DE PODER EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

La Paz de París (1919) constituyó la serie de tratados que los vencedores de la guerra firmaron con cada uno de los vencidos. Pero es más conocida por uno de esos tratados, el de Versalles, concluido entre Alemania y los estados vencedores. El "Orden de Versalles" corresponde a la situación internacional europea, y se refiere al predominio de los vencedores en Europa, Francia e Inglaterra en primerísimo lugar, y a sus visiones divergentes acerca del sentido de ese "orden", que más bien terminó siendo un desorden y un naufragio casi sin paralelo en la historia.

Versalles, como símbolo de los tratados, ha dejado una negra memoria tras de sí. En la literatura se le nombra como un ejemplo de cómo *no* se debe concebir un tratado de paz. El tratado *no* estuvo en la tradición del concierto europeo, en cuanto no consultaba la inclusión más o menos fluida del vencido en el sistema de los vencedores, como lo fue el Congreso de Viena. Y tampoco se trató de una paz "cartaginesa", que condujera al derrumbe total del vencido, a su impotencia como actor del sistema, como sería en 1945. Esto es válido, por supuesto, sólo si hablamos en el plano de la eficacia de una paz, y no en la de su moralidad. Versalles impuso no pocas arbitrariedades y algunos abusos territoriales, políticos, reparaciones económicas difíciles de obligar a cumplir. Para Alemania significó el casi total desarme, enormes reparaciones económicas a los vencedores, ocupación parcial de su territorio y reconocimiento de su culpabilidad. Desde el punto de vista de la efectividad, humilló pero no aplastó. Pero tampoco fue una paz imposible. Originalmente se pensó que la Sociedad de las Naciones haría las veces de una instancia conciliadora; pero la ausencia de Esta-

¹² La bibliografía anteriormente citada vale también para este tema. Sólo queremos agregar un par de títulos de obras relativamente asequibles. B. S. Liddell Hart, *History of the First World War*, Londres, Pan Books, 1970, es un clásico en la materia. H. Stuart Hughes, *Historia de Europa Contemporánea*, Santiago, Editorial del Pacífico, 1966, tiene valor, especialmente por haber sido traducido y publicado en nuestro medio.

dos Unidos, la potencia inspiradora, la convirtió en sus primeros y quizás cruciales años (1920-1923) en un instrumento de la política francesa, mucho menos dispuesta a las concesiones que la inglesa y la norteamericana. Además, al comienzo, Alemania fue excluida de la organización.

De este modo el sistema internacional se articuló en dos sectores. Por una parte, en los estados del *statu quo*, Francia e Inglaterra sobre todo, y los estados revisionistas, Alemania y la ahora Unión Soviética en primer lugar, aunque sumamente despoticizados. El conflicto franco-alemán se destacaría como *el* problema de las relaciones internacionales, y así lo parecería también para sus actores, mientras que Inglaterra intentaba un cierto rol mediador. Pero desde nuestra perspectiva, y para no pocos contemporáneos de mirada penetrante, ello significó una gravosa distorsión de las perspectivas. Para entender el contexto en el cual se daba ese conflicto-eje, tenemos que ponderar a los actores del sistema internacional y a sus conductas.

En el interior de Alemania había unanimidad acerca de la necesidad de revisar Versalles y devolver al país el status anterior; había divergencias sobre el método y los alcances de la revisión. En Francia había unanimidad en el uso del tratado y de la Sociedad de las Naciones como instancias de congelación de la situación del momento. Se percibía el futuro como evolucionando en contra de las probabilidades de poder de París. Pero más allá de ellos y aunque también girando en torno a estas posiciones, los diversos actores efectuaron su propia evaluación de las circunstancias.

Quizás el dato clave que permite entender el vacío de poder en el sistema internacional lo constituye la política internacional de los EE.UU. El presidente Wilson fue el gran impulsor de la Sociedad de las Naciones, que recogía variadas tendencias internacionalistas del siglo XIX, y que estaba pensada en su origen como una organización mediadora y conciliadora entre vencedores y vencidos, pudiendo ser un efectivo agente de paz en el mundo de la posguerra. Pero el Senado norteamericano —guardián de sus prerrogativas constitucionales y de la tradición aislacionista— rechaza la adhesión de EE.UU. a la organización, respondiendo así las tendencias más profundas de la política exterior de su país. De esta manera EE.UU. regresa a una actitud aislacionista y no intervendrá en la política europea, salvo en aspectos relativamente marginales. No se trata de que EE.UU. no intervenga en el mundo. Sólo de que lo hará de acuerdo con una definición *estrecha* de sus intereses, como en la región de América Central y el Caribe, como en el Pacífico, al punto de enfrentar una creciente rivalidad, tensión y enfrentamiento con Japón, que culminaría en Pearl Harbor, Hiroshima y Nagasaki. Intervendría también, ocasionalmente, de manera no sistemática, en el ordenamiento de las finanzas internacionales (Plan Dawes, 1924; Plan Young, 1928, de regulación ambos sobre las reparaciones y préstamos de guerra). Cuando lo hizo en este ámbito su actuación casi siempre fue constructiva, y permitió echar las bases de la única alternativa internacional al desastre que aparece en este período, el "Espíritu de Locarno". Pero para muchos historiadores es precisamente la

carencia de una mano regulativa en los flujos mundiales de intercambio comercial y financiero lo que explica la profundidad y prolongación de la Gran Depresión (hacia 1929-1939). En estos Estados Unidos tendría una gran responsabilidad, ya que una gran potencia no puede definir sus intereses de manera estrecha, y aislarse de las fuentes de conflicto del sistema internacional. Su sistema internacional es global, y en el siglo xx ello implica a todo el mundo. El aislacionismo norteamericano no fue más que un espejismo que cubrió un intervencionismo estrecho de miras, hasta que en Pearl Harbor el sistema internacional se le presentó en su forma más brutal, como una guerra a la que no podía sustraerse.

La aparición de la Unión Soviética en 1917 (aunque este nombre sólo lo recibe de manera oficial en 1922) es el otro gran acontecimiento de ese año. Triunfa una revolución de nuevo cuño en la historia europea, que termina con el gobierno radical de un partido, y no como antes, con una síntesis entre lo antiguo y lo nuevo. También se funda un estado con "potencia de conversión", que puede apelar a lealtades más allá de sus fronteras, y que ve su sentido de existencia en la propagación de la revolución mundial, como lo creía su fundador, Lenin (1917-1924) en 1917. Después, al triunfar la revolución en Rusia, pero fracasar en el resto de Europa, Lenin y los bolcheviques trasladan la concepción revolucionaria al plano internacional hasta prefigurar el resultado de esa revolución mundial en un conflicto entre estados. Fue una revolución contra la letra del marxismo, pero dentro de su espíritu, que llevó a la construcción de un nuevo modelo de dominación política, que en algunos sentidos no ha sido más que el renacimiento de antiquísimas formas de legitimación del poder político. Pero ha mostrado una solidez notable en un mundo de legitimidades cambiantes.

El nuevo estado tiene que sacar a luz una doctrina, ya que el marxismo, en general, no consideraba el problema de las relaciones internacionales. Así cree que, a la espera de la revolución mundial, debe esperar su propia consolidación, absteniéndose de ingresar en la política mundial y no cooperando en la configuración del sistema internacional europeo. Su doctrina habla de la "próxima guerra imperialista", que presuntamente las potencias "capitalistas" llevarán a cabo entre sí, y que podría conducir a una nueva etapa revolucionaria. También se habla de una posible guerra contra la URSS, como del "cordón sanitario" que Occidente le ha impuesto.

Pero la realidad tanto propia como ajena habla de otro modo. La URSS rápidamente, a partir de 1921, regularizó sus relaciones diplomáticas y comerciales con los países europeos. Sólo demorarían hasta 1933 las relaciones con los Estados Unidos, debido a disputas en torno a viejas deudas, pero las relaciones comerciales entre ambos estados serían normales. Ahora bien, en la medida en que Moscú llevó a cabo una política exterior, lo hizo en cuanto estado "revisionista", como perdedor de la guerra. En ese sentido, tanto por motivos políticos —pérdidas territoriales— como por razones doctrinarias —lucha "antimperialista"— define como enemigo número uno al "imperialismo anglo-francés",

o sea, el Orden de Versailles. Así, en la medida en que se manifestó como integrante del orden internacional, toda su política concurre a debilitar a las potencias occidentales. Fruto de ello son los Tratados de Rapallo (1922) y de Berlín (1926), con Alemania, que reanudaron las relaciones entre ambos estados, y que acompañaron al proceso de activa interrelación económica entre los dos países. Para entender el clima político de estas relaciones, hay que señalar que en Berlín eran los sectores conservadores y "restauradores" del ejército y de la burocracia quienes promovían esta política, y que eran criticados por los socialdemócratas, el partido mayoritario.

La política exterior soviética era dirigida por el "Comisariado de Asuntos Exteriores", y representaba sólo una cara de la misma. Pero como potencia revolucionaria, como centro de una fe universal, que agrupó durante los primeros 30-40 años de su existencia a la inmensa mayoría del marxismo (sin tener en cuenta al socialismo de la Segunda Internacional), el entonces muy real "comunismo internacional" también tenía otra organización que representara esta faz. Ésta sería el "Comintern" o Tercera Internacional Comunista (1919-1943), que reunía a los partidos comunistas de todo el mundo, y que debía promover la revolución. Pero esto sería cierto solamente en los primeros años, no después de 1923, con la excepción parcial de China. Bien pronto el magnetismo del sistema soviético serviría a Moscú para subordinar el Comintern a las necesidades de la política exterior soviética, no siempre coincidentes —a veces contradictorias; como durante la guerra civil española—, con las de los movimientos revolucionarios. Existió otra ventaja de la política exterior soviética. El magnetismo también se extendía a sectores liberales en Occidente. Nunca fue tan popular la URSS en Europa como en los años 20 y 30, en la época del gran genocidio y del "Gran Terror".

De todas maneras, hasta 1934 la URSS no consideraría necesario constituirse en un actor legítimo del sistema internacional. Su importancia para el mismo aguardaba en silencio el paso del tiempo, y en este sentido su política internacional tiene una cierta correspondencia con el aislacionismo norteamericano. Desde Pedro el Grande, Rusia había constituido un actor de la escena europea. Su falsa ausencia ayudaría a conformar el escenario de vacío de poder que caracteriza al sistema internacional de esta época.

En Europa Oriental y en la zona del Báltico el ordenamiento de posguerra presenció el nacimiento de una serie de Estados nacionales nuevos, productos de la desintegración y/o derrotas de otros mayores. A veces profundamente rivales unos de otros, aproximadamente "subdesarrollados" (diríamos hoy) la mayoría de ellos, con la excepción de Checoslovaquia, y de tamaño más bien pequeño, no podían contribuir a equilibrar el sistema internacional. No podían tener iniciativas individuales y dependían de un cierto clientelismo de otros mayores en su actuar internacional.

En el mundo colonial nos encontramos con cambios no menos trascendentales. La intrusión europea había provocado en algunos de ellos

reacciones viscerales, pero que frente a las técnicas y a la organización europeas no tenían posibilidades. Muy diferente fue cuando las élites locales adoptaron la mentalidad y las ideologías europeas para interpretar su circunstancia histórica. De este modo, desde los años 80 en la India se formó un movimiento nacionalista e independentista, y desde comienzos de siglo se formó un movimiento en China que buscaba romper la hegemonía occidental. Así sucedería en muchas regiones de Asia, incluyendo al decadente imperio turco, tanto en Turquía misma como en las sociedades árabes dominadas por ella o por las potencias europeas.

La Primera Guerra Mundial acelera e intensifica este proceso por vía de dos influencias. Por una parte, la guerra debilita la capacidad europea de emplear recursos en el dominio o influencia de las regiones colonizadas o hegemonizadas. Por la otra, como la guerra se ideologizó desde un primer instante, y ello se intensifica exponencialmente con el ingreso de EE.UU. y la Revolución Rusa, las doctrinas con que se combate en Europa no se dejan limitar al continente europeo. No se podía combatir por la autodeterminación nacional para Polonia y Bélgica, y denegarla a China o a la India, al menos a los ojos de las élites coloniales. Como tantas veces en la historia, el proceso venía de todas maneras, pero la guerra lo acentúa en dimensiones no soñadas. Más todavía, la empresa imperial pierde legitimidad para la clase política y la opinión pública europeas. Ello se veía en la enérgica repulsión que provocó la anexión de Etiopía por parte de Italia bajo Mussolini (1922-1943), en 1935, y frente a la política japonesa en China por esos mismos años.

La India se convierte en un dominio conflictivo para Inglaterra y China se vuelve inmanejable para las potencias europeas, ya a partir de 1911. Pero la verdadera dimensión del problema chino se planteará recién después de la guerra. Fruto de la despotencialización europea es la larga guerra civil china, que se inicia en los años 20 y sólo concluiría con el triunfo de Mao en 1949.

Japón, y caso aparte, aumenta su ambición imperial en la región asiática, y aumenta también su confrontación diplomática con Estados Unidos. La debilidad franco-británica en la región es aprovechada por Tokio para desarrollar una política activa y expansionista que obedece a una tendencia iniciada con la renovación del Japón tradicional hacia mediados del siglo XIX. Japón vive, en la mentalidad de sus cuadros dirigentes, la historia bélica y de delimitación de influencias que Europa desarrolló a lo largo de siglos. Además, la rápida transformación japonesa con la Restauración Meiji (1868-1912), culmina con una explosiva síntesis entre los valores heroico-feudales y de adoración a un poder mitificado, y los de una occidentalización económica y social que haría del país una potencia regional en el Extremo Oriente. Por sobre una estructura constitucional al estilo europeo, las instituciones japonesas se hallaban fuertemente influidas por tendencias belicistas; sus representantes provenían de una cultura capaz de producir una abnegación admirable en sus miembros, pero que en el entorno del si-

glo XX llevaría al país por un derrotero que finalizaría en Hiroshima y Nagasaki.

De todas maneras, la expansión japonesa, favorecida por la debilidad de las potencias europeas en Asia, mirada con hostilidad por el gobierno y la opinión pública de EE.UU., se materializaría conflictivamente en la década de 1930, en Manchuria, primero (1931), y después con la invasión del resto de China (1937), convirtiéndose en una larga guerra. Japón no esgrimiría, en líneas generales, una "ideología antioccidental", sino que al menos hasta los años treinta quería ser reconocido como par por las potencias europeas y por Estados Unidos y adquirir un imperio como aquéllas. Sólo que los tiempos habían cambiado. Por otro lado, a raíz de la Primera Guerra Mundial —en la que Japón, sin disparar casi un solo tiro, había estado junto a los aliados—, había adquirido una serie de islas y archipiélagos en el Pacífico, con lo que se hizo de una base geoestratégica para un posible conflicto. Los cimientos para éste estaban echados. La única duda del "partido militarista" en Japón era si el futuro enemigo sería la URSS o EE.UU.

La oleada nacionalista en Asia llegaría hasta el Mediterráneo, después de cubrir prácticamente todo el continente. Digna de nombrarse es la renovación turca, con Mustafá Kemal Bajá (Atatürk), quien seculariza el estado, lo occidentaliza (1920-1923), rompe con la paz que le habían impuesto los aliados y logra un tratado más equitativo, el de Lausanne en 1923. El "kemalismo", un nacionalismo, suerte de síntesis entre modernización y tradicionalismo, ideología revolucionaria que es antioccidental, pero que incorpora conscientemente algunas tendencias europeas y elementos de la cultura occidental, "dictadura de desarrollo" que a la vez rechaza enérgicamente el camino marxista, sería un modelo que haría una profunda impresión en Asia, prefigurando la inmensa mayoría de los sistemas políticos de los países islámicos y árabes posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

En Europa todavía no se percibía del todo el panorama a la deriva que presentaban muchos actores del sistema internacional, y las consecuencias de su propia universalización, que comenzaba a lanzar al escenario mundial a nuevos actores de ese sistema. Por ahora ese proceso se encontraba en transición. ¿Podían las potencias europeas presidir esa transición? Quizás sí, si efectuaban un reacomodo de su posición en el mundo. Pero ello no podía ser si se envolvían en sus rivalidades seculares.

La primera posibilidad ha tenido un nombre, el "Espíritu de Locarno", de breve pero intensa y prometedor vida (1924-1930). Se trata de un intento de parte de los principales actores europeos (Francia, Inglaterra, Alemania, Italia) por transformar el "Orden de Versalles" de herramienta de hegemonía y de congelamiento del *statu quo*, en instrumento de revisión gradual y consensual de ese orden, de modo de admitir e *interesarse* a los derrotados en las ventajas del nuevo orden internacional.

Tras el rechazo de las medidas punitivas por parte de Francia, y de la resistencia activa de parte de Alemania en 1923, se abre paso en

ambos países, con la actitud moderada de Inglaterra y el apoyo norteamericano (interesado en el arreglo de las deudas) una postura de negociación en torno al litigio más intratable de todos, el franco-alemán. Presupuesto de esta situación es el predominio en ambos países de un estado de ánimo dispuesto al compromiso, una cierta ideología "euro-peísta", cansancio con el chauvinismo, el descalabro económico de las políticas "ultras" y la existencia de líderes de gran envergadura, Briand en Francia y Stresemann en Alemania, quizás los únicos estadistas de relieve en la época, al menos en los países democráticos. Fruto de esto es el Tratado de Locarno (1925) y el ingreso alemán a la Sociedad de las Naciones (1926). Paralelamente se produjo un acuerdo en torno de los pagos de reparaciones y deudas de guerra (planes Dawes y Young, 1924 y 1928), y una serie de estipulaciones sobre la evacuación de zonas ocupadas en Alemania. Más que los logros mismos, lo importante es que los actores del sistema internacional en Europa lograron percibir a éste como un campo legítimo en el cual desempeñar su puesto en el mundo, y que un cambio drástico del mismo iría en perjuicio directo de ellos mismos. Pero el principal actor europeo lo percibiría exactamente a la inversa en la década siguiente, y con ello naufragaría la posibilidad del "Espíritu de Locarno".¹³

LA EMERGENCIA DE LA ALEMANIA NAZI Y LA MARCHA HACIA LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

La Gran Depresión, que se inició en 1929, tuvo profundas consecuencias económicas, sociales y culturales. Mas no se puede decir lo mismo de los componentes del sistema internacional en cuanto tal. Sin embargo, existe una gran excepción en el caso alemán. La Gran Depresión origina una crisis política que se prolongó de 1930 a 1933, y que finalmente culminó en el acceso al poder de un partido político comprometido con una alteración radical del orden internacional existente. Aquí está el origen fundamental de la Segunda Guerra Mundial.

Aun sin "Espíritu de Locarno", una guerra general era improbable, suponiendo un mundo con revisionismos desenfrenados. El cansancio de la guerra, la sensación percibida por casi todos los actores

¹³ Para el Medio Oriente y Asia tanto la Cambridge como Renouvin proporcionan amplia información. Para el período de entreguerras en general, cfr. Maurice Baumont, *La Faillite de la Paix*, dos tomos, París, PUF, 1960. Sobre el impacto de la URSS en las relaciones internacionales, cfr. E. H. Carr, *The Bolshevik Revolution (1917-1923)*, tomo 3, Londres, Penguin, 1971; y del mismo autor, *Socialism in one Country, 1924-1926*, Londres, Penguin, 1972, tomo 3. Para ambas obras, partes de un estudio clásico en 15 tomos sobre el desarrollo de la URSS, existen traducciones hechas por Alianza. También hay que citar a uno de los analistas más perceptivos de la historia soviética, Adam B. Ulam, *Expansion and Coexistence. The History of Soviet Foreign Policy, 1917-1967*, Londres, Secker y Warburg, 1968 (también hay edición en N. Y. del mismo año por Praeger). Para el caso norteamericano, cfr. John W. Spanier, *American Foreign Policy since World War II*, N. Y., Praeger, 1971, cuya introducción incluye un excelente resumen de los dilemas de la experiencia histórica norteamericana en relación con su política exterior. Cfr. también al importante historiador francés, J. B. Duroselle, *De Wilson à Roosevelt*, París, Armand Colin, 1960.

de la escena política interna de los respectivos estados acerca de su propia vulnerabilidad, hacían improbable el estallido de una nueva guerra de carácter mundial. Pero en la agitada atmósfera ideológico-cultural de los años veinte no se podía impedir el surgimiento de revisionismos radicales, que aunaran una demanda nacional (a veces legítima), con una ordenación interna y externa basada en presupuestos divergentes de la herencia política y moral de la cultura europea.

Esto es lo que sucede con el nacionalsocialismo alemán. Se trata de un sistema político salido del ambiente revolucionario y contrarrevolucionario de la Europa de la primera posguerra. En parte corresponde a los "fascismos", dictaduras de partido único, con movimiento de masas, antimarxistas, pero que a la vez combatían la amenaza revolucionaria con métodos y con estilos extraños a la tradición. En parte corresponde a los sistemas políticos "totalitarios", y tiene asombrosas semejanzas con el marxismo en el poder. Pero de los primeros lo separa su radicalismo, del segundo su impaciencia por realizar un programa en el corto plazo sin fijarse en el precio. Fue parte de una sensibilidad europea, que quiere reaccionar al exterminio bolchevique con un contraexterminio, llevando hasta el absurdo el propósito de defensa de la tradición. Y se interpreta la tradición nacional de manera restringida, tan selectiva que se condena a todos los componentes reales de los que ha sido una nación. El nazismo correspondió, en este sentido, a un nacionalismo extremo que resultó ser antinacional.

Mirada en su conjunto, la ideología nazi es vaga e incoherente. Pero si tomamos en serio la palabra de su fundador (y después de Auschwitz no es posible hacer otra cosa), Hitler (1933-1945), es tremendamente coherente, terriblemente lógica. Su propósito, y el que condujo al estado alemán, era la configuración de un espacio geopolítico en el centro y en el Este de Europa, jerárquicamente organizado, racialmente estratificado, con pueblos de señores, de servidores, de esclavos, mientras otros eran destinados al exterminio radical. El fin último era la preparación para una guerra eterna por la conservación de la autarquía económica y cultural de ese espacio. Si esta interpretación es correcta, aquí yace el origen de la Segunda Guerra Mundial.

El nazismo tuvo además una especial genialidad en presentarse también en el lenguaje de las demandas legítimas de su tiempo, especialmente la exigencia de autodeterminación nacional. Esto explica en buena parte la movilidad de la Alemania nazi entre 1933 y 1939. La Gran Depresión no afectó la estabilidad política de los estados europeos, pero sí paralizó su voluntad, y también reforzó el pacifismo (o aversión a la guerra, que no es necesariamente lo mismo) de masas y dirigentes, algo perfectamente comprensible. Por otro lado, los años '30 presenciaron una fuerte agitación y sensibilidad ideológicas en las respectivas culturas políticas europeas. El nazismo pudo presentarse como baluarte del "orden", y con ello aminorar la voluntad de resistencia de amplios sectores de la opinión pública europea.

Mediante una serie de golpes espectaculares, Hitler pudo romper con las restricciones de Versailles y Locarno, rearmar a Alemania,

recuperar territorios perdidos o en discusión, anexarse Austria y Checoslovaquia, esta última en la "crisis de los Sudetes", en 1938, que concluyó con el Tratado de Munich, tan célebre en la historia de las relaciones internacionales. Es considerado un modelo de la actitud que no se debe tener en la mesa de negociaciones internacionales. Así, hacia 1939, Alemania proyectaba una ya larga hegemonía sobre Europa Oriental, y poseía un poder militar no inferior al de los países occidentales, Francia e Inglaterra.

La actitud de estos últimos merece una breve mención. La política de estos países ha recibido el nombre de "apaciguamiento" (*appeasement*), usado peyorativamente. Sería la clásica compra de la paz mediante concesiones ante la amenaza del uso de la fuerza; al final no se obtiene la paz, sino que una guerra mucho más costosa que si se hubiese emprendido ante la primera agresión. El apaciguamiento, entendido como "lección de la historia" (un problema capital en el proceso de toma de decisiones en política internacional), ha sido fundamental en la mentalidad de la clase política occidental después de la Segunda Guerra Mundial.

Originalmente se refería a una divisa inglesa de comienzos de la década de 1920, y que destacaba la política de "apaciguar" a las zonas de conflicto, con el objeto de impedir una nueva guerra por razones que no fueran vitales para la nación. Pero en los años 30 el "apaciguamiento" estuvo inextricablemente unido a un "espíritu del tiempo": cansancio y horror a la guerra, disposición a pagar casi cualquier precio por evitarla; también relacionado con las tensiones ideológicas. Esto último en cuanto que la opinión pública conservadora en Occidente pensaba que resistir ante los nazis (y ante Mussolini, hasta 1935 firmemente anclado en el campo occidental, por lo demás) podía significar abrir las puertas a una revolución comunista o algo similar en la política interna. La Guerra Civil Española fue importante en este contexto de ideologización de la política internacional. Por otra parte, la opinión pública de izquierda pedía resistencia ante Hitler, pero a la vez exigía un pacifismo a ultranza y denegaba su concurso a los esfuerzos de rearme.

Así el apaciguamiento se convirtió en una política de "apaciguar a Hitler", que también escondía el profundo desconcierto de una mentalidad diplomática acostumbrada a la comunidad de criterios morales de la clase política europea de la época del "concierto". Pero ante los dictadores de nuevo cuño —entre los que hay que incluir a Stalin (1924-1953)— la política del apaciguamiento sólo excitaría a mayores audacias. Además daría la falsa impresión de que Francia e Inglaterra otorgaban implícitamente lo que el líder nazi les solicitaba: la libertad de acción en Europa Oriental y frente a la URSS. Pero ello constituía una mala lectura de la situación por ambas partes. Los gobiernos occidentales, al valorar el anticomunismo nazi, sólo podían entender que la Alemania nazi, tras las concesiones tipo Munich (que significaron la disolución de Checoslovaquia), sería garante de un *statu quo*. Precisamente lo contrario era la intención nazi.

Así, cuando el liderazgo inglés de pronto percibe el carácter radical del programa nazi (marzo de 1939), gira totalmente en su política y pasa a la tenaz resistencia. En setiembre de 1939 se interpone en el camino nazi y entra junto con Francia a la guerra para defender la independencia polaca. Las circunstancias no podían ser peores, ya que la alianza nazi-soviética les había invertido un equilibrio estratégico hasta el momento relativamente favorable para aquéllas. Pero en esto no se barajaron solamente cálculos de equilibrio de fuerzas propios del concierto europeo, sino que también los valores de la cultura política europea, puestos en tela de juicio en un grado no visto antes en la historia.

La actitud soviética merece una pequeña explicitación. Por doctrina y por cálculo la política soviética se había encaminado a minar el Orden de Versailles. Incluso no veía en los nazis a rivales peligrosos; tenía más hostilidad por los socialistas democráticos. Pero entre 1933 y 1934 cambia su percepción. La destrucción del Orden de Versailles había puesto efectivamente por primera vez en peligro la existencia soviética. Consecuentemente Moscú cambia su política con una espectacularidad a la que debía acostumbrarse el mundo en los años siguientes. Ingresa en la Sociedad de las Naciones (1934), donde se hace portavoz de su divisa de la "seguridad colectiva", que implicaba una aceptación y defensa del *statu quo* internacional, ordena políticas prudentes y nada revolucionarias a los partidos comunistas (ingreso en los Frentes Populares), pide rearme a las potencias occidentales, y también que enfrenten activamente a la Alemania nazi. Pero el cambio fue demasiado brusco y careció de credibilidad. Les exigía lo que antes había sido motivo de acusaciones apocalípticas. Los países democráticos no podían variar sus políticas con la rapidez de una dictadura totalitaria, ni ignorar la falta de aliento a un activismo internacional de parte de sus respectivas opiniones públicas. Por lo demás, aunque en estos años la URSS expandió su poder con el desarrollo industrial de los "planes quinquenales", se lanzó a una serie de purgas paranoicas que eliminaron físicamente a la inmensa mayoría de su dirigencia y a la mitad de la oficialidad del ejército. Un estado así no podía ser garante de un *statu quo* internacional. Otra cosa es que probablemente el apaciguamiento occidental haya sido leído por Moscú (erróneamente) como una incitación a Hitler a realizar su programa expansivo a costa de la URSS.

Tampoco faltan indicios de que en esos años la política soviética no abandonó su sueño de una guerra "intraimperialista" entre la Alemania nazi y las democracias occidentales. Sea lo que fuere, el caso es que en agosto de 1939 se decide —en medio de una situación que a sus ojos aparecía ambivalente— por un pacto con la Alemania nazi. El Pacto Nazi-Soviético del 23 de agosto de 1939, que era oficialmente de "no agresión", condenaba a Polonia. Pero había algo más. Por medio de dos sucesivos protocolos entonces secretos, hubo un reparto de esferas de influencia en Europa Oriental, que por lo demás constituyó el origen de la intrusión soviética en esa región hacia 1944-1945. La URSS consiguió su guerra "intraimperialista"; ya que los dirigentes anglo-fran-

ceses no pudieron competir ni en eficiencia ni en carencia de escrúpulos en la oferta ante Moscú. Hitler podía ofrecerlo todo, pues pensaba siempre en su guerra de exterminio.

La URSS no ignoraba el carácter pasajero del acuerdo (que además contuvo disposiciones de colaboración policial y económica). Pero quizás los dirigentes soviéticos no pensaron que ese acto sería el destello que iniciaría la rasgadura del halo mágico que en el comunismo internacional operaba el atractivo de la URSS. Sería un largo proceso que culminaría en la década de 1970, pero cuyo nacimiento estaría en agosto de 1939.

Occidente tendría que pagar asimismo su precio. En 1940 Francia cae más víctima de su crisis política que de una derrota militar. Inglaterra debe enfrentar sola a Hitler, a pesar de los ofrecimientos nada desventajosos de éste. Pero estaban pensados de acuerdo a una desnuda política de poder, y las tradiciones inglesas —con todo lo que representaban en la historia europea— se manifestaron como algo más que una legitimación ideológica de una voluntad de poder. La conciencia de representar un tipo de civilización política superior a la de la Alemania nazi (y la de la URSS) fue un aliciente no pequeño en su resistencia. Pero por sí misma, desde la Primera Guerra Mundial, ya no podía soñar con la mantención de un equilibrio en el sistema internacional.

La nueva adecuación de éste vino por los avatares del conflicto iniciado en setiembre de 1939. El Pacto Nazi-Soviético decidió al "partido de la guerra" en Tokio a dirigir su expansión contra EE.UU., o llegar a un acuerdo con éste. Sin embargo, un *modus vivendi* japonés-norteamericano parecía improbable dado el ambiente de la política norteamericana, que no podía aceptar el precio exigido por Japón (hegemonía en China). Por un tiempo la paz se mantuvo debido al neutralismo norteamericano, reforzado constantemente por un Senado aislacionista, el que no pudo al comienzo ser equilibrado por el Presidente Roosevelt (1933-1945), quien veía y quería el rol que la evolución del sistema internacional arrojaría sobre EE.UU.

Por otro lado, en junio de 1941 la impaciencia hitleriana por realizar un programa radical en un plazo cortísimo lleva a emprender una guerra contra la Unión Soviética. Fue un conflicto extraño a la tradición europea. Excesos y exterminios espontáneos jalonan toda su historia. Pero una política exterior concebida consciente y fríamente, de esclavización y exterminio (que no daba ni siquiera espacio de rendición para los condenados), fue algo nuevo y, desgraciadamente, no desconectado del clima de ideas de la modernidad. Pero esa guerra empezó a delinear a la coalición victoriosa de 1945.¹⁴

¹⁴ Además de lo ya citado podemos dar algunos datos bibliográficos especiales para este acápite. Para la política de Roosevelt, cfr. Robert Dallek, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*, Oxford, N.Y., Oxford University Press, 1981. Para el surgimiento de la Alemania nazi como factor esencial de la Segunda Guerra Mundial existe una buena e inabarcable literatura. De lo mejor nos permitimos seleccionar algunas obras de acceso relativamente fácil. Alan Bullock, *Hitler. Estudio de una Tiranía*, México, Grijalbo, 1964. Karl Dietrich Bracher, *La*

El presupuesto más importante llegó el 7 de diciembre de 1941: Japón decide llevar adelante su proyecto (espacial y cualitativamente mucho más modesto que el nazi) en guerra contra EE.UU. Así el gigante norteamericano es convocado irrevocablemente a ocupar su lugar en el orden internacional, formándose la alianza de los necesitados, con la URSS y con Inglaterra, que con todas sus discordias y contradicciones inherentes, sentarían sin embargo las bases del sistema internacional de la segunda posguerra. Pero sería un sistema internacional cualitativamente muy diferente del "concierto europeo", que naufragó definitivamente en esta especie de gran guerra civil europea entre 1914 y 1941. De ahora en adelante los estados europeos ostentarían un puesto significativo pero secundario en relación con el de las dos grandes superpotencias.

Alemana. Génesis, Estructura y Consecuencias del Nacional-socialismo, Madrid, Alianza, 1973, dos tomos. Un estudio clásico, Ernst Nolte, *El Fascismo en su Época. Action Française, Fascismo, Nacional Socialismo*, Madrid, Ediciones Península, 1967. Del mismo autor, un trabajo muy recomendable para comprender la evolución ideológica de la Europa de entreguerras y su influencia en el sistema internacional, *La Crisis del Sistema Liberal y los Movimientos Fascistas*, Madrid, Ediciones Península, 1971. Un estudio contundente sobre el origen de la Segunda Guerra Mundial está en Gerhard L. Weinberg, *The Foreign Policy of Hitler's Germany*, Chicago, Londres, The University of Chicago Press, tomo 1: 1970, tomo 2: 1980.