

## Introducción

### La cuestión del orden mundial

En 1961, al inicio de mi carrera académica, hice una visita al presidente Harry S. Truman cuando me encontraba en Kansas City para dar una conferencia. A la pregunta de qué lo enorgullecía más de su mandato, Truman respondió: «Que derrotamos por completo a nuestros enemigos y luego los trajimos de vuelta a la comunidad de las naciones. Me gustaría pensar que solo Estados Unidos es capaz de algo así». Consciente del enorme poder del gobierno estadounidense, Truman se enorgullecía sobre todo de los valores humanos y democráticos que lo caracterizaba. Quería ser recordado no tanto por las victorias de Estados Unidos como por sus conciliaciones.

Todos los sucesores de Truman han adoptado alguna versión de esta retórica y han exaltado atributos similares de la experiencia estadounidense. Y durante la mayor parte de este período la comunidad de naciones que Estados Unidos aspiraba a defender reflejó el consenso: un orden de estados cooperativos en expansión inexorable que observara reglas y normas comunes, adoptara sistemas económicos liberales, renunciara a la conquista territorial, respetara la soberanía nacional y abrazara sistemas de gobierno participativos y democráticos. Los presidentes estadounidenses de ambos partidos han continuado instando a otros gobiernos, a menudo con suma vehemencia y elocuencia, a esforzarse en la preservación y la ampliación de los derechos humanos. En muchas instancias, la defensa de estos valores por parte de Estados Unidos y sus aliados ha dado como resultado importantes cambios para la condición humana.

No obstante, hoy este sistema «basado en reglas» se enfrenta a cuestionamientos y desafíos. Las frecuentes exhortaciones dirigidas

## INTRODUCCIÓN

a distintos países para que «hagan su justa parte», jueguen según «las reglas del siglo XXI» o sean «actores responsables» dentro de un sistema común reflejan el hecho de que no existe una definición compartida del sistema ni una idea clara de qué sería una contribución «justa». Más allá del mundo occidental, las regiones que desempeñaron un rol menor en la formulación original de estas reglas cuestionan su validez en su forma actual y han dejado claro que trabajarán para modificarlas. Así, aunque «la comunidad internacional» sea hoy quizá invocada más insistentemente que en cualquier otra época, no presenta un conjunto claro o consensuado de metas, métodos o límites.

Nuestra época persigue con insistencia, a veces casi con desesperación, una idea de orden mundial. El caos amenaza acompañándose de: una interdependencia sin precedentes en la propagación de armas de destrucción masiva, la desintegración de los estados, el impacto de la devastación del medioambiente, la persistencia de las prácticas genocidas y la difusión de nuevas tecnologías que pueden llevar el conflicto más allá del control o la comprensión humanos. Los nuevos métodos de acceso y comunicación de información unen a las regiones como nunca antes y proyectan globalmente los acontecimientos, pero de una manera que inhibe la reflexión y exige que los líderes registren reacciones instantáneas expresadas en eslóganes. ¿Acaso nos encontramos en un período en el que fuerzas que están más allá de las restricciones de cualquier orden determinarán nuestro futuro?

## VARIEDADES DE ORDEN MUNDIAL

Jamás ha existido un verdadero orden mundial. Lo que entendemos por orden en nuestra época fue concebido en Europa Occidental hace casi cuatro siglos, en una conferencia de paz que tuvo lugar en la región alemana de Westfalia, realizada sin la participación y ni siquiera el conocimiento de la mayoría de los otros continentes y civilizaciones. Un siglo de conflictos sectarios y sediciones políticas en Europa Central había culminado en la guerra de los Treinta Años, de 1618 a 1648: una conflagración en que se mezclaron las disputas po-

## INTRODUCCIÓN

líticas y religiosas, los combatientes recurrieron a la «guerra total» contra los centros poblados, y casi un cuarto de la población de Europa Central murió en combate, por enfermedad o de hambre. Los exhaustos participantes se reunieron para definir un conjunto de acuerdos que restañaran el baño de sangre. La unidad religiosa se había fracturado con la supervivencia y la expansión del protestantismo; la diversidad política era inevitable, dado el número de unidades políticas autónomas que habían combatido sin que ninguna prevaleciera. Y así fue como en cierto modo se manifestaron en Europa las condiciones que caracterizan el mundo contemporáneo: una multiplicidad de unidades políticas, ninguna lo suficientemente poderosa como para derrotar a las otras, muchas de ellas con filosofías y prácticas internas contradictorias, en busca de reglas neutrales que regularan su conducta y mitigaran el conflicto.

La Paz de Westfalia reflejó una adaptación práctica a la realidad, no una visión moral única. Se basaba en un sistema de estados independientes que se abstuvieran de interferir en los asuntos internos ajenos y controlaran mutuamente sus ambiciones a través de un equilibrio general del poder. Ninguna verdad o regla universal prevaleció en las disputas europeas. En cambio, a cada Estado se le asignó el atributo de poder soberano sobre su territorio. Cada uno de ellos debía reconocer y respetar como realidades las estructuras internas y propensiones religiosas de los otros y abstenerse de cuestionar su existencia. Dado que el equilibrio de poder se percibía ahora como algo natural y deseable, las ambiciones de los gobernantes se contrapesarían mutuamente, cosa que, al menos en teoría, reduciría el alcance de los conflictos. La división y la multiplicidad, un accidente de la historia europea, se transformaron en el sello distintivo de un nuevo sistema de orden internacional dotado de una perspectiva filosófica propia y definida. En este sentido, el esfuerzo europeo por terminar con la conflagración configuró y prefiguró la sensibilidad moderna: descartó el criterio absoluto en favor de lo práctico y lo ecuménico; buscó extraer orden de la multiplicidad y la restricción.

Los negociadores del siglo XVII que pergeñaron la Paz de Westfalia no pensaron que estaban poniendo los cimientos de un sistema aplicable a escala global. No intentaron incluir a la vecina Rusia, que

## INTRODUCCIÓN

por entonces se esforzaba por reconsolidar su propio orden después del pesadillesco «tiempo de tribulaciones», consagrando principios claramente opuestos al equilibrio de Westfalia: un solo monarca absoluto, una ortodoxia religiosa unificada y un programa de expansión territorial en todas direcciones. Los otros centros mayores de poder tampoco pensaron que el acuerdo de Westfalia (siempre y cuando se hubieran enterado de su existencia) fuera relevante para sus regiones.

La idea de un orden mundial fue aplicada a la región geográfica que conocían los estadistas de la época: un patrón que se repitió en otras regiones. Esto se debió mayormente a que la tecnología entonces vigente no propiciaba, y ni siquiera permitía, el funcionamiento de un sistema global único. A falta de medios para interactuar unos con otros sobre una base sostenida, y sin un marco que permitiera medir el poder de una región sobre otra, cada región veía su propio orden como único y calificaba a los otros de «bárbaros», gobernados de una manera incomprensible para el sistema establecido e irrelevantes para sus designios, excepto como amenaza. Cada región se definía a sí misma como modelo de organización legítima para toda la humanidad, imaginando que por el solo hecho de gobernar lo que tenía delante estaba ordenando el mundo.

En el otro extremo de la masa continental euroasiática —respecto de Europa—, China era el centro de su propio, jerárquico y teóricamente universal concepto de orden. Este sistema venía operando desde hacía milenios —ya existía cuando el Imperio romano gobernaba Europa como una única entidad— y estaba basado, no en la igualdad soberana de los estados, sino en el supuesto poder ilimitado del emperador. En este concepto no existía la soberanía en el sentido europeo porque el emperador ejercía su dominio sobre «todo lo que había bajo el cielo». Era la cúspide de una jerarquía política y cultural, definida y universal, que irradiaba desde el centro del mundo —situado en la capital china— sobre el resto de la humanidad. Se clasificaba al resto de la humanidad según diversos grados de barbarie, de acuerdo con su conocimiento de la escritura y con las instituciones chinas (una cosmografía que perduró hasta bien entrada la era moderna). Desde esta perspectiva, China ordenaría el mundo primordialmente impresionando a las otras sociedades con su magnificencia cultural y

## INTRODUCCIÓN

su munificencia económica, y atrayéndolas a relaciones que serían estratégicamente manejadas para alcanzar el elevado objetivo de «armonía bajo el cielo».

En buena parte del área comprendida entre Europa y China imperaba el concepto universal de orden mundial del islam, con su propia visión de un gobierno único y sancionado por mandato divino cuya misión consistía en unir y pacificar el mundo. En el siglo VII el islam se había lanzado sobre tres continentes en una oleada sin precedentes de exaltación religiosa y expansión imperial. Tras unificar el mundo árabe, apoderarse de los restos del Imperio romano y englobar al Imperio persa, el islam llegó a gobernar Oriente Próximo, el norte de África, grandes extensiones de Asia y parte de Europa. Según su versión del orden universal, el islam estaba destinado a expandirse sobre «el reino de la guerra» —así llamaba a todas las regiones pobladas por infieles—, hasta que el mundo entero constituyera un sistema unitario bajo la armonía del mensaje del profeta Mahoma. Mientras Europa construía su orden multiestatal, el Imperio otomano, con base en Turquía, resucitaba su ambición de un gobierno legítimo único y propagaba su supremacía en el corazón del mundo árabe, el Mediterráneo, los Balcanes y Europa Oriental. Consciente del orden interestatal que estaba naciendo en Europa, no lo consideraba un modelo que hubiera que seguir, sino una fuente de división para explotar en pro de la expansión otomana hacia el oeste. Ya el sultán Mehmed el Conquistador amonestaba así a las ciudades-estados italianas que encarnaban una versión temprana de la multipolaridad en el siglo XV: «Sois veinte estados [...] estáis en desacuerdo entre vosotras mismas. [...] Debe haber un solo imperio, una sola fe y una única soberanía en el mundo».<sup>1</sup>

Entretanto, al otro lado del Atlántico, más específicamente en el Nuevo Mundo, se estaban sentando las bases de una visión distinta del orden mundial. Mientras la Europa del siglo XVII se debatía en conflictos políticos y sectarios, los colonos puritanos decidieron cumplir el plan de Dios «en tierras salvajes», misión que a su vez los libraría de observar las estructuras de autoridad establecidas (a las que consideraban corruptas). Allí construirían —como predicara el gobernador John Winthrop en 1630 a bordo de un barco rumbo a la

## INTRODUCCIÓN

colonia de Massachusetts— una «ciudad sobre una colina» e inspirarían al mundo con la justicia de sus principios y la fuerza de su ejemplo. En la visión norteamericana del orden mundial, la paz y el equilibrio se darían naturalmente y las antiguas enemistades serían olvidadas, cuando las otras naciones incorporaran a su forma de gobierno los mismos principios que ponían en práctica los norteamericanos. La tarea de la política exterior no era, por tanto, perseguir los intereses específicos norteamericanos, sino cultivar principios compartidos. Con el tiempo, Estados Unidos se convertiría en defensor indispensable del orden creado por Europa. Pero aunque Estados Unidos puso toda su energía en la empresa, la ambivalencia persistió: porque la visión norteamericana no pretendía adoptar el sistema europeo de equilibrio de poder, sino alcanzar la paz mediante la difusión de los principios democráticos.

De todas estas concepciones de orden, los principios de Westfalia son, en el momento en que escribo este libro, la única base generalmente reconocida de lo que entendemos como orden mundial. El sistema de Westfalia se propagó por el mundo como marco de un orden internacional basado en la existencia de los estados que abarca múltiples civilizaciones y regiones porque, al expandirse, las naciones europeas llevaron consigo su modelo de orden internacional. Y si bien es cierto que casi nunca aplicaban esos conceptos de soberanía a las colonias y los pueblos colonizados, cuando esos pueblos comenzaron a exigir su independencia lo hicieron en nombre de las ideas de Westfalia. Los principios de independencia nacional, Estado soberano, interés nacional y no interferencia resultaron argumentos eficaces contra los propios colonizadores en las luchas por la emancipación y la posterior protección de los estados de formación reciente.

El sistema contemporáneo westfaliano, ahora global —al que coloquialmente llamamos «la comunidad mundial»—, ha logrado controlar la naturaleza anárquica del mundo mediante una extensa red de estructuras legales y organizaciones internacionales destinadas a fomentar el libre comercio y un sistema financiero internacional estable, establecer principios aceptados para la resolución de las disputas internacionales y poner límites a la dirección de las guerras cuando estas, a pesar de todo, tienen lugar. Este sistema de estados abarca ac-

## INTRODUCCIÓN

tualmente todas las culturas y regiones. Sus instituciones han provisto un marco neutral para las interacciones de diversas sociedades, independientemente de sus respectivos valores.

Pero los principios westfalianos están siendo cuestionados desde todos los flancos, a veces en nombre del propio orden mundial. Europa ha decidido apartarse del sistema de estados que ella misma diseñó e incluso trascenderlo mediante un concepto de soberanía compartida. Irónicamente, aunque fue la propia Europa la que inventó el concepto de equilibrio de poder, ha limitado consciente y seriamente el elemento de poder en sus nuevas instituciones. Habiendo redimensionado sus capacidades militares, Europa tiene poco margen para responder cuando se desobedecen las normas universales.

En Oriente Próximo, los yihadistas de ambos lados (sunitas y chiitas) destruyen sociedades y desmantelan estados en aras de una revolución global basada en una versión fundamentalista de su religión. El Estado propiamente dicho —y el sistema regional basado en él— corre peligro, asaltado por ideologías que rechazan sus restricciones por considerarlas ilegítimas y asolado por milicias terroristas que en muchos países son incluso más poderosas que las fuerzas armadas gubernamentales.

Asia —en cierto sentido la región que adoptó con más éxito, por asombroso que parezca, el concepto de Estado soberano— todavía recuerda con nostalgia otras concepciones alternativas de orden y parece rivalidades y reivindicaciones históricas semejantes a las que destruyeron el orden europeo un siglo atrás. Casi todos los países creen estar «en ascenso», actitud que lleva los desacuerdos al borde de la confrontación.

Estados Unidos ha oscilado entre defender el sistema westfaliano o reprobado sus premisas de equilibrio de poder y no ingerencia en los asuntos internos por considerarlas inmorales y obsoletas, y en ocasiones ha hecho las dos cosas a la vez. Continúa afirmando la relevancia universal de sus valores para la creación de un orden mundial pacífico y se reserva el derecho de defenderlos a nivel global. No obstante, tras haberse retirado de tres guerras en dos generaciones —guerras que comenzaron con aspiraciones idealistas y amplio apoyo de la opinión pública, pero terminaron en trauma nacional—, Estados Unidos lu-

## INTRODUCCIÓN

cha hoy por definir la relación entre su poder (todavía grande) y sus principios.

Todos los mayores centros de poder ponen en práctica elementos del orden westfaliano, pero ninguno se considera a sí mismo el defensor natural del sistema. Todos están experimentando cambios internos significativos. Regiones con culturas, historias y teorías tradicionales del orden tan divergentes, ¿podrán mantener la legitimidad de un sistema común?

Para triunfar en esta empresa se requerirá un enfoque que respete tanto la multiplicidad de la condición humana como la arraigada y también humana búsqueda de libertad. En este sentido, el orden es algo que debe ser cultivado; no puede imponerse. Sobre todo en nuestra era de comunicación instantánea y de continuo cambio político revolucionario. Cualquier sistema de orden mundial, para poder sostenerse, debe ser aceptado como tal: no solo por los dirigentes, sino también por los ciudadanos de a pie. Debe reflejar dos verdades: el orden sin libertad, aunque se mantenga por efecto de la exaltación momentánea, tarde o temprano crea su propio opuesto; pero la libertad no puede garantizarse ni sostenerse sin un marco de orden que mantenga la paz. Orden y libertad, aunque a veces se describen como polos opuestos en el espectro de la experiencia, deberían comprenderse como factores interdependientes. ¿Los líderes de hoy pueden superar las urgencias cotidianas para lograr este equilibrio?

### LEGITIMIDAD Y PODER

Para responder a estas preguntas hay que apelar a tres niveles de orden. El orden mundial describe una concepción acuñada por una región o civilización sobre la naturaleza de los acuerdos justos y la distribución del poder, concepción que considera aplicable al mundo entero. El orden internacional es la aplicación práctica de estas ideas a una parte sustancial del planeta, lo suficientemente grande como para influir en el equilibrio de poder global. Los órdenes regionales implican los mismos principios aplicados a un área geográfica definida.

Cualquiera de estos sistemas de orden estará basado en dos com-



## INTRODUCCIÓN

ponentes: un conjunto de reglas comúnmente aceptadas que definen los límites de acción permisible y un equilibrio de poder que lleva a cabo la restricción cuando las reglas se rompen, evitando de este modo que una unidad política subyugue a las otras. El consenso sobre la legitimidad de los acuerdos existentes no excluye —ni ahora ni en el pasado— las rivalidades ni las confrontaciones, pero contribuye a asegurar que funcionen como ajustes dentro del orden existente y no como desafíos fundamentales a ese orden. El equilibrio de fuerzas no garantiza por sí mismo la paz, pero si se lo busca e invoca concienzudamente puede limitar el alcance y la frecuencia de los desafíos radicales y obstaculizar sus posibilidades de triunfar cuando se presentan.

Ningún libro puede abrigar la esperanza de abarcar todos los enfoques históricos del orden internacional ni todos los países hoy activos en la configuración de los asuntos mundiales. Esta obra intenta ocuparse de aquellas regiones cuyas concepciones de orden han modelado la evolución de la era moderna.

El equilibrio entre legitimidad y poder es extremadamente complejo; cuanto más pequeña sea el área geográfica a que afecta y más coherentes sus convicciones culturales, más fácil será obtener un consenso factible. Pero el mundo moderno necesita un orden mundial global. Es probable que un conjunto de entidades no relacionadas entre sí por su historia o sus valores (excepto superficialmente), que se autodefinen en esencia por el límite de sus capacidades, no generen orden, sino conflicto.

Durante mi primera visita a Beijing, que realicé en 1971 para restablecer el contacto con China tras dos décadas de hostilidad, comenté que para la delegación norteamericana China era una «tierra llena de misterios». El primer ministro Zhou Enlai respondió: «Pronto descubrirá que China no es misteriosa. Cuando se familiarice con ella, ya no le parecerá tan misteriosa como antes». Había novecientos millones de chinos, observó, y a todos ellos les parecía perfectamente normal. En los tiempos que corren, la búsqueda de un orden mundial requerirá comprender las percepciones de aquellas sociedades cuyas realidades han sido mayormente autosuficientes. El misterio que cabe descifrar es uno que comparten todos los pueblos: cómo dar forma a experiencias históricas distintas y valores divergentes en un orden común.



# 1

## Europa

### El orden internacional pluralista

#### LA SINGULARIDAD DEL ORDEN EUROPEO

La historia de la mayoría de las civilizaciones es una sucesión de ascensos y caídas de los imperios. El orden era establecido por la forma de gobierno interna, no por el equilibrio entre estados: era fuerte cuando la autoridad central era cohesiva y más precario bajo gobernantes más débiles. En los sistemas imperiales, las guerras por lo general se libraban en las fronteras del imperio o eran guerras civiles. Se pensaba que la paz estaba al alcance del poder imperial.

En China y en los territorios del islam hubo batallas políticas por el control de un marco de orden establecido. Las dinastías cambiaban, pero cada nuevo grupo gobernante se proclamaba único restaurador de un sistema legítimo deteriorado. En Europa no se produjo esa evolución. Con la caída del Imperio romano, el pluralismo pasó a ser la característica definitoria del orden europeo. La idea de Europa era definida como denominación geográfica, como expresión del cristianismo o de la sociedad cortesana, o como centro iluminista de la comunidad de instruidos y la modernidad.<sup>1</sup> Puesto que, si bien podía entenderse como civilización única, Europa nunca tuvo un gobierno único ni una identidad unitaria y fija. Modificó a intervalos frecuentes los principios en nombre de los cuales se autogobernaban sus diversas unidades, experimentando así un nuevo concepto de la legitimidad política o del orden internacional.

En otras regiones del mundo, la posteridad considera como «tiempo de conflicto», guerra civil o «etapa caudillista» los períodos de rivalidad entre gobernantes: un lamentable interludio de desunión que

fue necesario trascender. Europa, en cambio, prosperó con la fragmentación y aprovechó sus divisiones. La visión idealizada de los estadistas europeos —a veces consciente, otras no— no veía a las distintas nacionalidades y dinastías rivales como una forma del caos que tenía que ser expurgada, sino como un complejo mecanismo tendiente a alcanzar un equilibrio que preservara los intereses, la integridad y la autonomía de cada pueblo. Durante más de mil años el orden en el arte de gobernar derivó del equilibrio y la identidad de la resistencia a un gobierno universal. Ello no se debió a que los monarcas europeos fueran más inmunes a las glorias de la conquista que sus pares de otras civilizaciones, y tampoco a que estuvieran más comprometidos con un ideal abstracto de diversidad. Más bien no tenían fuerzas para imponer decididamente su voluntad sobre otros. Con el paso del tiempo, el pluralismo adoptó las características de un modelo de orden mundial. En nuestra época ¿Europa ha trascendido esta tendencia pluralista o, por el contrario, las luchas internas de la Unión Europea la confirman?

Durante quinientos años, el gobierno imperial de Roma garantizó un conjunto único de leyes, una defensa común y un nivel de civilización extraordinario. Con la caída de Roma, tradicionalmente fechada en el 476 d.C., el imperio se desintegró. En la época que los historiadores llaman Edad Oscura (Edad Media) floreció la nostalgia por la universalidad perdida. La visión de armonía y unidad se concentró cada vez más en la Iglesia. Para esa visión del mundo, la cristiandad era una sociedad única administrada por dos autoridades complementarias: el gobierno civil, los «sucesores del César», que mantenían el orden en la esfera temporal, y la Iglesia, los sucesores de Pedro, que cultivaban principios absolutos y universales de salvación.<sup>2</sup> Agustín de Hipona, que escribía en el norte de África mientras el Imperio romano se desmoronaba, llegó a la conclusión teológica de que la autoridad política temporal era legítima siempre y cuando buscara propiciar la vida en el temor de Dios y, a través de ello, la salvación del hombre. «Son dos los sistemas», le escribió el papa Gelasio I al emperador bizantino Anastasio en el año 494, «que gobiernan este mundo: la autoridad sagrada de los sacerdotes y el poder monárquico. De estos dos, el mayor peso recae sobre los sacerdotes porque son ellos

## EUROPA

quienes responderán ante el Señor, incluso por los reyes, en el Juicio Final.» En este sentido, el orden mundial real no era de este mundo.

Esta visión abarcadora del orden mundial tuvo que enfrentarse a una anomalía desde el comienzo: en la Europa postimperio romano docenas de gobernantes políticos ejercían la soberanía sin que hubiera una jerarquía clara entre ellos; todos invocaban su fidelidad a Cristo, pero su vínculo con la Iglesia y su autoridad era ambiguo. La autoridad de la Iglesia fue delineada por feroces debates mientras los reinos, con sus ejércitos separados y sus políticas independientes, maniobraban para obtener ventajas de maneras que aparentemente no tenían ninguna relación con la Ciudad de Dios de Agustín.

Las aspiraciones de unidad se concretaron brevemente en la Navidad del año 800, cuando el papa León III coronó a Carlomagno, rey de los francos y conquistador de gran parte de lo que es hoy Alemania y Francia, como *Imperator Romanorum* (emperador de los romanos) y le otorgó derecho teórico a la mitad oriental del antiguo Imperio romano, hasta entonces territorio de Bizancio. El emperador le prometió al Papa «defender todos los flancos de la santa Iglesia de Cristo de la incursión pagana y la devastación de los herejes en el extranjero, y fortalecer dentro del imperio la fe católica reconociéndola».<sup>3</sup>

Pero el imperio de Carlomagno no cumplió sus aspiraciones: de hecho, comenzó a desmoronarse apenas fundado. Carlomagno, acosado por cometidos geográficamente más cercanos, nunca intentó gobernar las tierras del antiguo Imperio romano oriental que el Papa le había adjudicado. En el oeste hizo pocos progresos para recuperar a España de los conquistadores árabes. Tras la muerte de Carlomagno sus sucesores trataron de reforzar su posición apelando a la tradición, por lo que rebautizaron sus posesiones como Sacro Imperio Romano. Pero el imperio de Carlomagno, debilitado por las guerras civiles, desapareció de escena como entidad política coherente menos de un siglo después de haber sido fundado (aunque su nombre continuó designando una serie cambiante de territorios hasta 1806).

China tenía su emperador. El islam, su califa: el líder reconocido de los territorios islámicos. Europa tenía su sacro emperador romano. Pero el sacro emperador romano operaba desde una base mucho más

débil que sus cofrades de otras civilizaciones. No disponía de una burocracia imperial. Su autoridad dependía de su fuerza en las regiones que gobernaba por capacidad dinástica, esencialmente sus posesiones familiares. Su posición no era formalmente hereditaria y dependía de que fuera electo por un conjunto de siete, después nueve, príncipes; estas elecciones generalmente se decidían por una mezcla de maniobras políticas, evaluaciones de piedad religiosa y sobornos copiosos. En teoría el emperador debía su autoridad a la investidura que le otorgaba el Papa, pero las consideraciones políticas y logísticas no solían tenerlo en cuenta y le permitían gobernar durante años como «emperador electo». Religión y política nunca se fusionaban en un constructo único y terminaban por corroborar la broma cargada de verdad de Voltaire, cuando decía que el Sacro Imperio Romano no era «ni sacro, ni romano, ni imperio». El concepto de orden internacional de la Europa medieval suponía un acuerdo paulatino y caso por caso entre el Papa y el emperador y una miríada de señores feudales. El orden universal basado en la posibilidad de un reino único y un conjunto también único de principios legitimadores resultaba cada vez menos practicable.

El florecimiento de la visión medieval de orden mundial tuvo su único y breve momento de gloria con la coronación del príncipe Carlos de Habsburgo (1500-1558) en el siglo XVI; pero su mandato también abrió paso a su irrevocable decadencia. El adusto y piadoso príncipe flamenco había nacido para mandar; excepto por su notoria preferencia por la comida especiada, en líneas generales se lo consideraba un monarca sin vicios e inmune a las distracciones. Heredó la corona de los Países Bajos siendo todavía un niño y la de España —con su vasto y expandido conjunto de colonias en Asia y las Américas— a los dieciséis años. Poco después, en 1519, venció en la elección para el puesto de sacro emperador romano, convirtiéndose así en el sucesor formal de Carlomagno. La coincidencia de títulos refleja que la visión medieval estaba en condiciones de hacerse realidad. Un único gobernante, además piadoso, regía un vasto territorio que abarcaba Austria, Alemania, el norte de Italia, la República Checa, Eslovaquia, Hungría, el este de Francia, Bélgica, Holanda, España y buena parte de las Américas. (Esta gran concentración de poder político fue

## EUROPA

producto casi exclusivo de una serie de matrimonios estratégicos y dio origen al famoso dicho de los Habsburgo: «Bella gerant alii; tu, felix Austria, nube!» («Deja las guerras para otros; tú, Austria feliz, ¡cásate!»). Los exploradores y conquistadores españoles —Magallanes y Hernán Cortés navegaron bajo el auspicio de Carlos— estaban embarcados en el proceso de destruir los antiguos imperios americanos e imponer los santos sacramentos, junto con el poder político europeo, en el Nuevo Mundo. Los ejércitos y las armadas de Carlos debían defender la cristiandad de una nueva ola de invasiones encabezadas por los turcos otomanos y sus aliados en el sudeste europeo y el norte de África. Su tempestuosa personalidad condujo a Carlos a contratar en Túnez con una flota financiada con oro del Nuevo Mundo. Envuelto en el aura de estos acontecimientos excitantes, fue calificado por sus contemporáneos como «el más grande emperador desde la división del imperio en 843»,<sup>4</sup> predestinado a devolver el mundo a «un solo pastor».

Siguiendo la tradición de Carlomagno, en su coronación Carlos prometió erigirse en «protector y defensor de la santa Iglesia romana», y las multitudes le juraron obediencia al grito de «Caesare» e «imperio»; el papa Clemente proclamó que Carlos era la fuerza temporal que «restablecería la paz y el orden» en la cristiandad.<sup>5</sup>

Un visitante chino o turco podría haber reconocido en la Europa de aquella época un sistema político en apariencia similar al de su país: un continente sujeto a una dinastía única imbuida de la sensación de mandato divino. Si Carlos hubiera podido consolidar su autoridad y gestionar una sucesión pacífica y ordenada en el vasto conglomerado territorial de los Habsburgo, Europa habría sido modelada por una autoridad central dominante al igual que el Imperio chino o el califato islámico.

No fue así; Carlos ni siquiera lo intentó. En última instancia, se contentaba con basar el orden en el equilibrio. La hegemonía podía ser su legado, pero no su objetivo, y así lo demostró cuando, después de capturar a su rival político temporal —el rey francés Francisco I— en la batalla de Pavia en 1525, lo liberó, permitiendo de ese modo que Francia retomara su política exterior autónoma y hostil en el corazón de Europa. El rey francés repudió el gesto grandilocuente de Carlos

dando el notable paso —absolutamente contrario al concepto medieval del Estado cristiano— de ofrecer cooperación militar al sultán otomano Suleimán, que por entonces estaba invadiendo Europa Oriental y desafiaba el poder de los Habsburgo desde el este.<sup>6</sup>

La universalidad de la Iglesia que Carlos trataba de reivindicar tampoco habría de lograrse.<sup>7</sup> Se demostró incapaz de impedir que la nueva doctrina protestante se propagara por los territorios que eran el núcleo de su poder. La unidad religiosa y la unidad política se fracturaron. El esfuerzo por hacer realidad las aspiraciones inherentes a su función superaba las capacidades de un solo individuo. Un retrato inquietante pintado por Tiziano en 1548, actualmente expuesto en la Alte Pinakothek de Munich, refleja el tormento de un hombre eminente demostrando que no logró alcanzar la plenitud espiritual y tampoco manipular las palancas para él secundarias del gobierno hegemónico. Carlos resolvió abdicar de sus títulos dinásticos y dividir su vasto imperio, y lo hizo de un modo que reflejó el pluralismo que finalmente triunfó sobre su búsqueda de unidad. Legó a su hijo Felipe el reino de Nápoles y Sicilia, además de la Corona de España y su imperio global. En una emotiva ceremonia celebrada en Bruselas en 1555, recordó los hitos de su reinado, demostrando la diligencia con que había cumplido sus deberes e, ipso facto, entregó a Felipe el gobierno de los Países Bajos. Ese mismo año concertó un tratado emblemático, la Paz de Habsburgo, que reconoció el protestantismo dentro del Sacro Imperio Romano. Dejando a un lado los cimientos espirituales de su imperio, Carlos otorgó a los príncipes el derecho a elegir la orientación confesional de sus territorios. Poco después renunció a su título de sacro emperador romano, trasladando la responsabilidad por el imperio, sus sediciones y sus desafíos externos a su hermano Fernando. Luego se retiró a un monasterio en una zona rural de España donde llevó una vida de reclusión. Pasó sus últimos años en compañía de su confesor y de un relojero italiano cuyas obras colgaban de las paredes y cuyo oficio Carlos intentó aprender. Murió en 1558, y su testamento expresaba su arrepentimiento por la fractura de la doctrina durante su reinado y pedía a su hijo que intensificara [el poder de] la Inquisición.

Tres eventos acabaron por desintegrar el antiguo ideal de unidad. La época de la muerte de Carlos V coincidió con tres cambios revo-



## EUROPA

lucionarios —el comienzo de la era de los descubrimientos, la invención de la imprenta y el cisma de la Iglesia— que hicieron que las aspiraciones europeas pasaran de una empresa regional a una global y al mismo tiempo fragmentaron el orden político y religioso medieval.

En un mapa del universo, tal como lo entendían los europeos instruidos en la Edad Media, los hemisferios norte y sur se extendían desde de la India en el este hasta Iberia y las islas de Bretaña en el oeste, con Jerusalén en el centro. Según la percepción medieval, ese no era un mapa para viajeros sino un escenario creado por Dios para el drama de la redención humana. Se creía que el mundo, según postulaba la autoridad bíblica, estaba compuesto por seis séptimas partes de tierra y una de agua.<sup>8</sup> Dado que los principios de salvación eran fijos y podían cultivarse esforzadamente en territorio cristiano, no había recompensa alguna para quienes se aventuraran más allá de los límites de la civilización. En el *Infierno*, Dante describe el pasaje de Ulises a través de las Columnas de Hércules (el peñón de Gibraltar y las cumbres adyacentes del norte de África, en el extremo occidental del mar Mediterráneo) en busca de conocimiento y muestra cómo es castigado por transgredir el plan de Dios con un tornado que hace zozobrar su nave y perecer a todos los tripulantes.

La era moderna se anunció cuando sociedades emprendedoras comenzaron a buscar gloria y riquezas mediante la exploración de los océanos y lo que hubiese allende ellos. Europa y China iniciaron casi simultáneamente su aventura en el siglo xv. Los barcos chinos, por entonces los más grandes y tecnológicamente más avanzados del mundo, realizaban viajes de exploración que los llevaban hasta el Sudeste asiático, la India y la costa oriental de África. Intercambiaban obsequios con los dignatarios locales, enrolaban a los príncipes en el «sistema de tributos» imperial de China y se llevaban de regreso curiosidades culturales y zoológicas. Pero tras la muerte del navegante Zheng He en 1433, el emperador chino puso fin a las aventuras de ultramar y la flota quedó abandonada. China continuó insistiendo en la relevancia universal de sus principios de orden mundial, pero a partir de entonces los cultivó internamente y también en las poblaciones adyacentes a sus fronteras. Nunca más volvió a intentar una empresa naval de tamaño envergadura, quizá hasta nuestra época.

Sesenta años más tarde las potencias europeas salieron a navegar desde un continente donde las autoridades soberanas rivalizaban entre sí: todos los monarcas financiaban expediciones navales con la esperanza de sacar ventaja comercial o estratégica sobre sus rivales. Los barcos portugueses, holandeses e ingleses zarpaban hacia a la India; las embarcaciones de bandera española e inglesa navegaban rumbo al hemisferio occidental. Ambos comenzaron a desplazar a los monopolios comerciales y estructuras políticas existentes. Acababa de iniciarse un período que supondría tres siglos de influencia europea sobre los asuntos mundiales. Las relaciones internacionales, otrora una empresa regional, pasaron a ser geográficamente globales —con el centro de gravedad en Europa— y dentro de su marco se definió el concepto de orden y se determinó su puesta en práctica.

A esto le siguió una revolución en el pensamiento respecto a la naturaleza del universo político. ¿Cómo cabía concebir a los habitantes de regiones cuya existencia había sido hasta entonces desconocida? ¿Cómo encajaban en la cosmología medieval del imperio y el papado? Un consejo de teólogos convocado por Carlos V en 1550-1551 en la ciudad española de Valladolid había llegado a la conclusión de que quienes vivían en el hemisferio occidental eran seres humanos con alma y, por tanto, con derecho a la salvación. Por supuesto que esta conclusión teológica era también una máxima destinada a justificar la conquista y la conversión. De este modo los europeos tenían permiso para aumentar su riqueza y, al mismo tiempo, salvar sus conciencias. Su competencia por el control territorial global modificó de lleno la naturaleza del orden internacional. La perspectiva de Europa se expandió hasta que los sucesivos proyectos coloniales de distintos estados europeos abarcaron la mayor parte del globo y el concepto de orden mundial se fusionó con el funcionamiento del equilibrio de poder europeo.

El segundo acontecimiento seminal fue la invención de los tipos de imprenta móviles a mediados del siglo xv, que hizo posible compartir el conocimiento a una escala hasta entonces inimaginable. La sociedad medieval había almacenado conocimiento, ya fuera memorizándolo, copiando a mano laboriosamente los textos religiosos o conociendo la historia a través de la poesía épica. En la era de los des-

## EUROPA

cubrimientos fue necesario entender aquello que se descubría, y la imprenta permitió que se divulgara información al respecto. El descubrimiento de nuevos mundos también inspiró el deseo de redescubrir el viejo mundo y sus verdades, en especial la importancia crucial del individuo. El creciente interés por la razón como fuerza objetiva de iluminación y explicación comenzó a sacudir las instituciones existentes, incluida la hasta entonces invulnerable Iglesia católica.

La tercera sedición revolucionaria, la Reforma protestante, se inició cuando Martín Lutero colgó noventa y cinco tesis en la puerta de la iglesia del castillo de Wittenberg en 1517, en las que insistía en la relación directa de cada individuo con Dios; por tanto, la clave para la salvación era la conciencia individual y no la ortodoxia establecida. Numerosos príncipes feudales aprovecharon la oportunidad para adoptar el protestantismo, imponiéndolo a sus poblaciones y enriqueciéndose a través de la apropiación de las tierras de la Iglesia. Cada parte veía a la otra como hereje y los desacuerdos se transformaron en luchas a vida o muerte cuando las disputas políticas convergían con las religiosas. La barrera que separaba las disputas internas de las foráneas cayó cuando los soberanos comenzaron a apoyar a las facciones rivales en las luchas religiosas domésticas, a menudo sangrientas, de sus vecinos. La Reforma protestante acabó con el concepto de un orden mundial defendido por las «dos espadas»: la del papado y la del imperio. La cristiandad estaba dividida y en guerra consigo misma.

### LA GUERRA DE LOS TREINTA AÑOS: ¿QUÉ ES LEGITIMIDAD?

Un siglo de guerras intermitentes acompañó el surgimiento y la propagación de la crítica protestante a la supremacía de la Iglesia: el Imperio Habsburgo y el papado trataron de acabar con el desafío a su autoridad y los protestantes resistieron en defensa de su nueva fe.

El período que la posteridad denominaría como guerra de los Treinta Años (1618-1648) llevó este conflicto a su apogeo. Ante la inminente sucesión imperial y el hecho de que el rey católico de Bohemia, Fernando de Habsburgo, fuera el candidato más plausible, la

nobleza bohemia protestante intentó un cambio de régimen ofreciendo su corona —y su decisivo voto electoral— a un príncipe protestante alemán, a resultas de lo cual el Sacro Imperio Romano habría dejado de ser una institución católica. Las fuerzas imperiales aplastaron la rebelión en Bohemia y luego embistieron contra el protestantismo en general, desatando una guerra que asoló Europa Central. (Los príncipes protestantes casi siempre residían en el norte de Alemania, que incluía la por entonces insignificante Prusia; el corazón del territorio católico estaba al sur de Alemania y Austria.)

En teoría, los soberanos católicos, como el sacro emperador, estaban obligados a acompañarlo en su lucha contra las nuevas herejías. Pero, forzados a elegir entre la unidad espiritual y la ventaja estratégica, no fueron pocos los países que eligieron esta última. El ejemplo más notable fue Francia.

En un período de sedición generalizada, cualquier país que mantenga su autoridad interna estará en posición de explotar el caos de los estados vecinos en favor de objetivos internacionales más amplios. Un plantel de sofisticados y despiadados ministros franceses vio la oportunidad y actuó con decisión. El reino de Francia inició así el proceso de darse una nueva forma de gobierno. En los sistemas feudales la autoridad era personal: el gobierno reflejaba la voluntad del gobernante, pero también estaba circunscripto a la tradición, lo cual limitaba los recursos disponibles para las acciones nacionales o internacionales del país. El primer ministro de Francia entre 1624 y 1642, Armand-Jean du Plessis, cardenal de Richelieu, fue el primer estadista que superó estas limitaciones.

Hombre del clero experto en intrigas cortesanas, Richelieu supo adaptarse inmejorablemente a un período de revueltas religiosas y estrepitoso derrumbe de las estructuras establecidas. El menor de tres hijos de una familia noble de poca monta en un principio probó fortuna en la carrera militar, pero de inmediato se dedicó a la teología tras la inesperada renuncia de su hermano al obispado de Luçon, que era un derecho de nacimiento. Según la tradición [leyenda], Richelieu acabó sus estudios religiosos tan rápidamente que no tenía la edad mínima necesaria para ocupar un puesto clerical; pero subsanó el obstáculo viajando a Roma y mintiéndole al mismo Papa acerca de

## EUROPA

su edad. Una vez obtenidas sus credenciales se entregó a las políticas facciosas de la corte francesa, convirtiéndose primero en estrecho aliado de la reina madre, María de Médicis, y luego en leal consejero del mayor rival político de la reina, su hijo menor, el rey Luis XIII. Ambos sentían una fuerte desconfianza hacia Richelieu, pero debilitados como estaban por los conflictos internos con los hugonotes franceses, no podían permitirse el lujo de prescindir de su genio administrativo y político. La mediación del joven clérigo entre los monarcas enemistados fue recompensada con una recomendación para que le otorgaron el capelo de cardenal en Roma; una vez nombrado cardenal, pasó a ser el miembro de más alto rango en el consejo privado del rey. La «eminencia roja» (así lo llamaban por su vaporoso hábito rojo cardenalicio) mantuvo su cargo durante casi dos décadas en que llegó a ser el primer ministro de Francia —el poder detrás del trono— y el genio creador de un nuevo concepto de Estado centralizado y una política exterior basada en el equilibrio de poder.<sup>9</sup>

En la misma época en que Richelieu conducía la política de su país, también circulaban los tratados de Maquiavelo acerca de los estadistas.<sup>10</sup> No sabemos si Richelieu estaba familiarizado con esos textos sobre la política del poder. Pero indudablemente practicaba sus principios esenciales. Richelieu desarrolló un enfoque radical del orden internacional. Acuñó la idea de que el Estado era una entidad abstracta y permanente que existía por derecho propio. Sus necesidades no dependían de la personalidad del gobernante, tampoco de los intereses familiares o las exigencias universales de la religión. Su objetivo era el interés nacional según principios determinados racionalmente: lo que más tarde se conocería como *raison d'état*. Por tanto, habría de ser la unidad básica de las relaciones internacionales.

Richelieu manejaba el Estado incipiente como un instrumento de alta política. Centralizó la autoridad en París, creó los llamados intendentes o custodios profesionales para proteger la autoridad del gobierno en todos y cada uno de los distritos del reino, volvió eficiente la recaudación de impuestos y desafió decisivamente a las autoridades locales de la antigua nobleza. El poder real continuaría siendo ejercido por el rey en tanto símbolo del Estado soberano y expresión del interés nacional.

Richelieu no veía el tumulto en Europa Central como un llamamiento a tomar las armas en defensa de la Iglesia, sino como un medio de poner a prueba la preminencia imperial de los Habsburgo. Aunque el rey de Francia llevaba el nombre de *Rex Catholicissimus* o «el rey más católico» desde el siglo XIV, Francia tendía —al principio de manera discreta, luego abiertamente— a respaldar la coalición protestante (entre Suecia, Prusia y los príncipes alemanes del norte), basándose en el frío cálculo del interés nacional.

Ante las quejas airadas de que, como cardenal, debía obediencia a la Iglesia católica universal y eterna —lo cual implicaría alinearse contra los príncipes protestantes rebeldes de Europa del Norte y Central—, Richelieu respondía aduciendo sus deberes como ministro de una entidad política temporal y además vulnerable. La salvación podía ser su objetivo personal, pero como estadista era responsable de una entidad política que no tenía un alma eterna que redimir. «El hombre es inmortal, su salvación está en el más allá», decía. «El Estado no posee inmortalidad, su salvación es ahora o nunca.»<sup>11</sup>

Richelieu pensaba que la fragmentación de Europa Central era una necesidad política y militar. La amenaza básica contra Francia era estratégica, no metafísica ni religiosa: una Europa Central unida estaría en posición de dominar al resto del continente. De ahí que fuera el interés nacional de Francia impedir la consolidación de Europa Central: «Si el partido [protestante] es enteramente destruido, el peso del poder de la Casa de Austria recaerá sobre Francia».<sup>12</sup> Y Francia alcanzó ese objetivo estratégico apoyando a una plétora de pequeños estados de Europa Central para debilitar a Austria.

Los designios de Richelieu resistieron a pesar de las grandes revueltas. Durante dos siglos y medio —desde que apareciera la figura del cardenal en 1624 hasta la proclamación del Imperio alemán por Bismarck en 1871—, la ambición de mantener dividida Europa Central (que abarcaba más o menos el actual territorio de Alemania, Austria y norte de Italia) continuó siendo el principio rector de la política exterior francesa. Mientras esta idea funcionó como esencia del orden europeo, Francia tuvo preeminencia sobre el resto del continente. Cuando se fue al traste, arrastró consigo el papel dominante de Francia.

Pueden sacarse tres conclusiones de la carrera de Richelieu. Pri-

## EUROPA

mera, el elemento indispensable para una política exterior exitosa es un concepto estratégico a largo plazo basado en un cuidadoso análisis de todos los factores relevantes. Segunda, el estadista debe analizar y configurar un conjunto de presiones ambiguas y casi siempre conflictivas en una dirección coherente y con propósito. Debe saber hacia dónde dirige su estrategia y por qué. Y tercera, debe actuar en el límite máximo de lo posible, tendiendo un puente que salve la brecha entre las experiencias y las aspiraciones de su sociedad. Dado que la repetición de lo conocido conduce al estancamiento, se requiere una buena dosis de audacia.

## LA PAZ DE WESTFALIA

La Paz de Westfalia ha adquirido una resonancia especial en nuestra época como iniciadora de un nuevo concepto de orden internacional que se ha extendido por el mundo entero. Pero los representantes que se reunieron para negociarla en aquellos tiempos estaban más preocupados por cuestiones de protocolo y estatus.

Cuando los representantes del Sacro Imperio Romano y sus adversarios principales, Francia y Suecia, acordaron convocar una conferencia de paz, el conflicto ya duraba veintitrés años. Hubo otros dos años de batallas hasta que las delegaciones finalmente se encontraron; en el ínterin, cada parte maniobró para fortalecer sus alianzas y sus electores internos.

A diferencia de otros acuerdos emblemáticos —como el Congreso de Viena de 1814–1815 y el Tratado de Versalles de 1919—, la Paz de Westfalia no surgió de una conferencia única ni de un ámbito generalmente asociado con una reunión de estadistas que ponderan las cuestiones más trascendentes del orden mundial. En tanto reflejo de la variedad de contendientes en una guerra que abarcaba desde España hasta Suecia, la paz surgió de una serie de acuerdos separados llevados a cabo en dos ciudades diferentes de Westfalia. Las potencias católicas, conformadas por 178 participantes de los distintos estados que constituían el Sacro Imperio Romano, se reunieron en la ciudad católica de Münster. Las potencias protestantes se reunieron en la

ciudad mitad católica y mitad luterana de Osnabrück, a pocos kilómetros de distancia. Los 235 enviados oficiales y sus ayudantes se alojaron en las habitaciones que pudieron encontrar en las dos pequeñas ciudades, ninguna de las cuales se consideraba hasta entonces adecuada para celebrar un evento importante y mucho menos un congreso de todas las potencias europeas. El enviado suizo «se hospedó sobre la tienda de un cardador de lana, en un cuarto que apestaba a salchichas y aceite de pescado», mientras que la delegación bávara solo pudo conseguir dieciocho camas para sus veintinueve integrantes. A falta de director o mediador que organizara la conferencia oficial, y sin tener tampoco sesiones plenarias, los representantes se reunían cada vez que era necesario y se trasladaban a una zona neutral entre las dos ciudades para coordinar posiciones; muchas veces se reunían informalmente en pueblos o ciudades situados a mitad de camino. Las potencias más grandes alojaron a sus representantes en ambas ciudades. En el transcurso de las conversaciones continuaron los combates en distintos lugares de Europa, y cabe señalar que los cambios en la dinámica militar afectaron el curso de las negociaciones.<sup>13</sup>

La mayoría de los representantes tenían instrucciones eminentemente prácticas basadas en intereses estratégicos. Si bien empleaban frases altruistas casi idénticas respecto a lograr la «paz para el mundo cristiano», ya se había derramado demasiada sangre como para concebir que una meta tan elevada se alcanzaría a través de la unidad política o doctrinal.<sup>14</sup> Estaba claro que la paz solo podría establecerse, si es que se entabecía, equilibrando las rivalidades.

La Paz de Westfalia surgida de estas complejas discusiones probablemente sea el documento diplomático más citado de la historia europea, aunque de hecho no existe ningún tratado único que contenga sus términos y los delegados tampoco se encontraron en una sesión plenaria única para promulgarla. En realidad, la Paz de Westfalia es la suma de tres acuerdos separados complementarios firmados en diferentes momentos en distintas ciudades. En la Paz de Münster, de enero de 1648, España reconoció la independencia de la República Holandesa, poniendo fin a una revuelta de ocho décadas que se había encabalgado a la guerra de los Treinta Años. En octubre de 1648 grupos separados firmaron el Tratado de Münster y el Tratado de Os-



## EUROPA

nabrück, en términos similares e incorporando como referencia algunas disposiciones claves.

Los dos tratados multilaterales principales proclamaron su intención de mantener «una verdadera y sincera paz y amistad cristiana, universal y perpetua» para «gloria de Dios y seguridad de la cristiandad». <sup>15</sup> Las condiciones operativas no se diferenciaban sustancialmente de otros documentos de la época, pero los mecanismos que permitirían alcanzarlas no tenían precedentes. La guerra había dado al traste con toda pretensión de universalidad o solidaridad confesional. Iniciada como una lucha de católicos contra protestantes, particularmente después de la avanzada de Francia sobre el Sacro Imperio Romano, se había transformado en un «todos contra todos» caracterizado por los cambios constantes y las alianzas conflictivas. Al igual que las actuales conflagraciones en Oriente Próximo, en el campo de batalla se invocaban alineamientos sectarios para fomentar la solidaridad y la motivación, pero eran descartados casi de inmediato porque chocaban con los intereses políticos o las ambiciones de personalidades sobredimensionadas. Cada parte había sido abandonada por sus aliados «naturales» en algún momento de la guerra; por tanto, nadie firmó esos documentos sin saber que no estaban haciendo más que defender sus propios intereses y su prestigio.

Paradójicamente este agotamiento y cinismo generalizados permitieron que los participantes transformaran los medios prácticos de poner fin a una guerra particular en conceptos generales de orden mundial. <sup>16</sup> Las antiguas formas de deferencia jerárquica fueron descartadas sin rodeos por las docenas de partidos endurecidos por el combate que se habían reunido para defender sus beneficios duramente obtenidos. Se instauró la igualdad intrínseca de los estados soberanos, independientemente de su poder o su sistema nacional. Las potencias recién llegadas, como Suecia y la República de Holanda, recibieron un tratamiento protocolar idéntico al de grandes potencias establecidas, como Francia y Austria. A todos los reyes se les daba el título de «Su Majestad» y todos los embajadores recibían el tratamiento de «Su Excelencia». Este concepto novedoso llegó al extremo de que las delegaciones, en su demanda de igualdad absoluta, crearon un protocolo para ingresar en las sedes de negociación por

puertas individuales —lo que requirió la construcción de numerosas vías de entrada—, caminando hasta sus asientos a la misma velocidad para que nadie sufriera la ignominia de tener que esperar a que el otro llegara cuando se le antojara.

La Paz de Westfalia supuso un giro de ciento ochenta grados en la historia de las naciones porque las nociones que estableció eran poco complejas pero abarcadoras. El Estado —no el imperio, la dinastía o la confesión religiosa— pasó a ser la piedra angular del orden europeo. Se estableció el concepto de Estado soberano. Se afirmó el derecho de cada país signatario a elegir su propia organización interna y orientación religiosa libre de intervención, mientras algunas cláusulas innovadoras aseguraron que las sectas minoritarias pudieran practicar su fe en paz y quedar eximidas de la perspectiva de la conversión forzosa. Más allá de las demandas inmediatas del momento, empezaron a conformarse los principios de un sistema de «relaciones internacionales» motivado por el deseo común de evitar las guerras totales en el continente europeo. Los intercambios diplomáticos, incluido el nombramiento de representantes residentes en las capitales de los otros estados (práctica que hasta entonces solo cumplían, en líneas generales, los venecianos), tendían a regular las relaciones y promover las artes de la paz. Las partes visualizaban las futuras conferencias y reuniones sobre el modelo de Westfalia como foros para resolver las disputas antes de que engendraran un conflicto. El derecho internacional, desarrollado por eruditos-consejeros viajeros como Hugo de Groot (Grotius) durante la guerra, era un cuerpo ampliable de doctrina consensuada que aspiraba al cultivo de la armonía y cuyo núcleo eran los propios tratados westfalianos.<sup>17</sup>

La genialidad de este sistema, y la razón de que se extendiera por todo el mundo, era que sus disposiciones eran procedimentales, no sustanciales. Si un Estado aceptaba estos requerimientos básicos podía ser reconocido como un órgano internacional capaz de mantener su propia cultura, política, religión y políticas internas, y protegido de cualquier intervención externa por el sistema internacional. La idea de unidad imperial o religiosa —una premisa imperante en el orden europeo y en la mayoría de los órdenes históricos de otras regiones— implicaba que, en teoría, solo un centro de poder podía ser entera-

## EUROPA

mente legítimo. El concepto westfaliano adoptó la multiplicidad como punto de partida y trazó una variedad de sociedades múltiples, cada una aceptada como una realidad en sí misma, en la búsqueda de un orden común. A mediados del siglo xx, este sistema internacional ya funcionaba en todos los continentes; continúa siendo el andamiaje del orden internacional como lo conocemos hoy.

La Paz de Westfalia no exigió un acuerdo específico de alianzas ni una estructura política europea permanente. Con el final de la Iglesia universal como fuente última de legitimidad y el debilitamiento del sacro emperador romano, el equilibrio de poder —que por definición implica neutralidad ideológica y adaptación al devenir de las circunstancias— se convirtió en el concepto ordenador de Europa. El estadista británico decimonónico lord Palmerston expresó su principio básico de la siguiente manera: «No tenemos aliados eternos, pero tampoco enemigos perpetuos. Solo nuestros intereses son eternos y perpetuos, y es nuestro deber ser fieles a esos intereses».<sup>18</sup> Cuando le pidieron que definiera dichos intereses de un modo más específico, en forma de «política exterior» oficial, el renombrado adalid del poder británico comentó: «Cuando la gente me pregunta [...] por lo que denominaríamos una “política”, la única respuesta es que pretendemos hacer lo mejor, en cada ocasión que se presente, tomando como principio guía los Intereses de Nuestro País».<sup>19</sup> (Por supuesto que este concepto engañosamente simple funcionó para Gran Bretaña en parte porque su clase gobernante estaba entrenada en un sentido común, casi intuitivo, de cuáles eran los intereses perdurables del país.)

Actualmente estos conceptos westfalianos son denostados como un sistema de manipulación cínica del poder, indiferente a las prerrogativas morales. Pero la estructura que se estableció con la Paz de Westfalia representó el primer intento de institucionalizar un orden internacional sobre la base de reglas y límites consensuados, basado en la multiplicidad de poderes antes que en la dominación de un solo país. Los conceptos de *raison d'état* e «interés nacional» aparecieron por primera vez en escena, pero no suponían una exaltación del poder, sino un intento de racionalizar y limitar su uso. Los ejércitos habían marchado sobre Europa durante generaciones bajo el estandarte de proclamas morales universales (y contradictorias); profetas y conquis-



# EUROPA DESPUÉS DE LA PAZ DE WESTFALIA (1648)

