



IV

El Concierto de Europa: la Gran Bretaña, Austria y Rusia

MIENTRAS Napoleón sufría su primer exilio, en la isla de Elba, los vencedores de las guerras napoleónicas se reunían en Viena en septiembre de 1814 para planear el mundo de la posguerra. El Congreso de Viena siguió reuniéndose mientras Napoleón escapaba de Elba hasta su derrota final, en Waterloo. Mientras tanto, se había vuelto aún más apremiante la necesidad de reconstruir el orden internacional.

El príncipe Von Metternich fue el negociador de Austria, aunque, como el congreso se reunía en Viena, el emperador de Austria nunca estuvo lejos del escenario. El rey de Prusia envió al príncipe Von Hardenberg, y el recién restaurado Luis XVIII de Francia confió en Talleyrand, quien por ello pudo decir que había servido a todo gobernante de Francia desde antes de la revolución. El zar Alejandro I, negándose

a confiar a nadie el lugar de honor de Rusia, acudió a hablar por sí mismo. El secretario británico del Exterior, lord Castlereagh, negoció en nombre de la Gran Bretaña.

Estos cinco personajes lograron lo que se habían propuesto. Después del Congreso de Viena, Europa experimentó el más prolongado periodo de paz que hubiera conocido antes. Durante 40 años no hubo ninguna guerra entre las grandes potencias, y después de la guerra de Crimea de 1854, no hubo un conflicto general durante otros 60 años. Los acuerdos de Viena correspondieron en forma tan literal al plan de Pitt que, cuando Castlereagh los presentó al Parlamento, anexó un borrador del plan original británico para mostrar cuán de cerca se le había seguido.

Paradójicamente, este orden internacional, que fue creado en nombre del equilibrio del poder más explícitamente que ninguno anterior o posterior, era el que menos dependía del poder para mantenerse. Este singular estado de cosas ocurrió en parte porque el equilibrio estaba tan bien planeado que sólo podía ser roto por un esfuerzo de magnitud excesiva. Pero la razón más importante fue que los países del continente europeo se encontraban unidos por un sentido de valores compartidos. No sólo había equilibrio físico, sino también moral. El poder y la justicia se encontraron en sustancial armonía. El equilibrio del poder reduce las oportunidades de recurrir a la fuerza; el sentido de la justicia compartido reduce el deseo de emplear la fuerza. Un orden internacional que no parezca justo será desafiado tarde o temprano. Pero el modo en que un pueblo percibe la justicia de un orden mundial particular es algo que se determina tanto por sus instituciones internas cuanto por juicios sobre cuestiones tácticas de política exterior. Por esa razón, la compatibilidad entre las instituciones internas constituye un refuerzo para la paz. Por irónico que parezca, Metternich se adelantó a Wilson en el sentido de que creyó que un concepto compartido de la justicia era un requisito para el orden internacional, por muy diametralmente opuesta que estuviese su idea de la justicia de la que Wilson trató de institucionalizar en el siglo xx.

Crear el equilibrio general del poder resultó relativamente fácil. Los estadistas siguieron el plan de Pitt como el trazo de un arquitecto. Dado que aún no se inventaba la idea de autodeterminación nacional, no les preocupó en lo mínimo crear Estados de homogeneidad étnica con base en los territorios reconquistados a Napoleón. Austria fue fortalecida en Italia, y Prusia en Alemania. La República holandesa adquirió los Países Bajos austriacos (casi toda la actual Bélgica). Francia tuvo que renunciar a todas sus conquistas y volver a las "fronteras antiguas" que había tenido antes de la revolución. Rusia recibió la parte central de Polonia (de conformidad con su política de no hacer adquisiciones en el continente, la Gran Bretaña limitó sus ganancias territoriales al cabo de Buena Esperanza, en la extremidad meridional de África).

Según el concepto británico de orden mundial, la prueba para el equilibrio del poder sería lo bien que las diversas naciones pudieran desempeñar los papeles asignados a ellas en el designio general, casi como los Estados Unidos llegaron a considerar sus alianzas en el periodo que siguió a la segunda Guerra Mundial. Aplicando este enfoque, la Gran Bretaña se enfrentó, respecto a los países de la Europa continental, a la misma diferencia de perspectiva que los Estados Unidos encontraron durante la Guerra Fría, pues las naciones no definen simplemente sus propósitos como mecanismos de un sistema de seguridad. La seguridad es la que hace posible su existencia; jamás es su propósito único o siquiera el principal.

Austria y Prusia no se consideraban a sí mismas “grandes masas”, así como Francia no veía, después, el propósito de la OTAN como una división del trabajo. El equilibrio general del poder significaba poco para Austria y Prusia si no hacía justicia, al mismo tiempo, a sus propias relaciones, especiales y complejas, o tomaba en cuenta el papel histórico de sus países.

Como los Habsburgo no lograron la hegemonía en la Europa central en la Guerra de los Treinta Años, Austria había abandonado su intento de dominar a toda Alemania. En 1806 desaparecieron hasta los vestigios del Sacro Imperio romano. Pero Austria seguía considerándose primera entre iguales, y estaba resuelta a impedir que ningún otro Estado alemán, especialmente Prusia, le arrancara su papel histórico de guía.

Y Austria tenía toda la razón del mundo para estar alerta. Desde que Federico *el Grande* se había apoderado de Silesia, las pretensiones austriacas de guía de Alemania habían sido rechazadas por Prusia. Una diplomacia sin escrúpulos, la devoción a las artes militares y un desarrolladísimo sentido de la disciplina hicieron que Prusia, en el curso de un siglo, de ser un principado secundario en las yermas llanuras del norte de Alemania, pasara a ser un reino que, aunque todavía la más pequeña de las grandes potencias, en el aspecto militar se contaba entre las formidables. Sus fronteras, de extraña forma, se extendían a lo largo de la Alemania septentrional, desde el este, parcialmente polaco, hasta la un tanto latinizada Renania (separada del territorio original de Prusia por el reino de Hannover), lo que daba al Estado prusiano el sentimiento abrumador de una misión nacional, aunque no fuese por un propósito más elevado que el de defender sus territorios fragmentados.

Tanto la relación entre los dos más grandes Estados alemanes como su relación con los otros Estados alemanes ocuparían un lugar central en la estabilidad europea. De hecho, al menos desde la Guerra de los Treinta Años, los acuerdos internos alemanes habían presentado a Europa el mismo dilema: cada vez que Alemania estaba débil y dividida despertaba en sus vecinos, especialmente en Francia, la tentación del expansionismo. Al mismo tiempo, la perspectiva de la unidad ale-

mana aterrorizaba a los Estados circundantes, como ha seguido haciéndolo en nuestra propia época. El temor de Richelieu de que una Alemania unida pudiese dominar a Europa y abrumar a Francia ya había sido expresado por un observador inglés, quien en 1609 escribió: “[...] en cuanto a Alemania, si estuviese por completo sometida a una monarquía, sería terrible para todos los demás”.¹ A lo largo de la historia, Alemania siempre ha sido demasiado débil o demasiado fuerte para la paz de Europa.

Los artífices del Congreso de Viena reconocieron que, si la Europa central había de tener paz y estabilidad, tendrían que deshacer la labor de Richelieu de comienzos del siglo xvii. Richelieu había favorecido una Europa central débil y fragmentada, despertando así en Francia la continua tentación de intervenir y de convertirla en virtual campo de prácticas para sus ejércitos. De este modo, los estadistas de Viena se propusieron consolidar, pero no unificar a Alemania. Austria y Prusia eran los Estados alemanes de mayor importancia, después de los cuales venía cierto número de Estados de dimensiones medias; entre ellos Baviera, Wurtemberg y Sajonia, que se habían expandido y fortalecido. A pesar de que eran más de 300 los Estados que había antes de Napoleón, fueron reducidos a unos 30, unidos en una nueva entidad llamada Confederación Germánica. Para la defensa común contra toda agresión del exterior, la Confederación Germánica resultó ser una creación ingeniosa. Demasiado fuerte para ser atacada por Francia, era demasiado débil y descentralizada para constituir una amenaza para sus vecinos. La Confederación contrapesó la fuerza militar superior de Prusia con el mayor prestigio y legitimidad de Austria. El propósito de la Confederación era impedir la unidad alemana sobre una base nacional, conservar los tronos de los diversos príncipes y monarcas alemanes e impedir una agresión francesa. Y lo consiguió en todos los aspectos.

Al tratar al enemigo derrotado, los vencedores decidieron que un acuerdo de paz debía lograr la transición de la intransigencia indispensable para la victoria a la conciliación necesaria para lograr una paz duradera. Una paz punitiva compromete el orden internacional porque impone a los vencedores, extenuados por los esfuerzos de guerra, la tarea de mantener sometido a un país resuelto a socavar todo el acuerdo. Cada país que tenga un motivo de queja está seguro de encontrar un apoyo casi automático en el descontento bando vencido. Tal sería la maldición del Tratado de Versalles.

Los vencedores en el Congreso de Viena, como los vencedores de la segunda Guerra Mundial, evitaron cometer este error. No era fácil mostrarse generosos con Francia, que había estado tratando de dominar a Europa durante siglo y medio, y cuyos ejércitos habían acampado entre sus vecinos durante un cuarto de siglo. No obstante, los estadistas de Viena concluyeron que Europa estaría más segura si Francia quedaba

relativamente satisfecha, y no resentida e inconforme. Francia fue despojada de sus conquistas, pero se le concedieron sus fronteras “antiguas” —es decir, las que tenía antes de la revolución—, aunque esto representara un territorio considerablemente mayor que el que había gobernado Richelieu. Castlereagh, el ministro del Exterior del más implacable enemigo de Napoleón, argumentó:

Los continuados excesos de Francia aún pueden, sin duda, impulsar a Europa [...] a cierta medida de desmembramiento [...] [pero] los Aliados aprovecharán esta nueva oportunidad de conseguir ese reposo tan necesario para todas las potencias de Europa con la seguridad de que, si son decepcionados [...] volverán a empuñar las armas, no sólo en posiciones de mando, sino también con la fuerza moral, única que puede mantener unida una confederación [...]²

En 1818, Francia fue admitida al sistema de congresos en las periódicas reuniones europeas que durante medio siglo estuvieron cerca de constituir el gobierno de Europa.

Convencida de que las diversas naciones comprendían su propio interés lo bastante bien para defenderlo si se veían desafiadas, la Gran Bretaña probablemente se habría contentado con dejar ahí las cosas. Los ingleses creían que no se necesitaba ninguna garantía formal, o que ésta no podría añadir mucho al análisis de sentido común. Sin embargo, los países de la Europa central, víctimas de guerras durante siglo y medio, insistieron en recibir garantías tangibles.

Austria, en particular, se enfrentaba a peligros que eran inconcebibles para la Gran Bretaña. Vestigio de tiempos feudales, Austria era un imperio políglico que agrupaba las múltiples nacionalidades de la cuenca del Danubio en torno de sus posiciones históricas en Alemania y en la Italia septentrional. Sabedora de las corrientes cada vez más disonantes del liberalismo y el nacionalismo que amenazaban su existencia misma, Austria trató de tejer una red de contención moral para impedir toda prueba de fuerza. Metternich demostró su consumada habilidad al convencer a los países clave de que sometieran sus desacuerdos a un sentido de valores compartidos. Talleyrand expresó así la importancia de contar con algún principio de moderación:

Si [...] el mínimo de poder de resistencia [...] fuese igual al máximo de poder de agresión [...] habría un auténtico equilibrio. Pero [...] la situación real solamente admite un equilibrio que es artificial y precario y que sólo puede durar mientras ciertos grandes Estados sigan animados por el espíritu de moderación y de justicia.³

Después del Congreso de Viena, la relación entre el equilibrio del poder y un sentido de legitimidad compartido se expresó en dos docu-

mentos: la Cuádruple Alianza, formada por la Gran Bretaña, Prusia, Austria y Rusia; y la Santa Alianza, limitada a las tres llamadas Cortes del Este: Prusia, Austria y Rusia. A comienzos del siglo XIX, Francia era vista con el mismo temor con que lo ha sido Alemania en el siglo XX: como una potencia crónicamente agresiva y esencialmente desestabilizadora. Por tanto, los estadistas de Viena forjaron la Cuádruple Alianza, destinada a sofocar de raíz toda tendencia agresiva de Francia con fuerzas abrumadoras. Si los vencedores de Versalles hubiesen pactado una alianza similar en 1918, acaso el mundo no habría sufrido una segunda Guerra Mundial.

La Santa Alianza era totalmente distinta; Europa no había visto un documento similar desde que Fernando II dejara el trono del Sacro Imperio romano, casi dos siglos antes. Fue propuesta por el zar de Rusia, quien no podía resignarse a abandonar su autodeclarada misión de renovar el sistema internacional y de reformar a sus participantes. En 1804 Pitt había anulado su propuesta cruzada por las instituciones liberales; en 1815 Alejandro estaba exaltado por tan poderosa sensación de victoria que esto no se le pudo negar, aunque su cruzada de entonces era exactamente contraria a la que había propuesto 11 años antes. Ahora estaba imbuido de religión y de valores conservadores, y propuso nada menos que una reforma completa del sistema internacional, basada en la idea de que “el curso *antes* adoptado por las potencias en sus relaciones debía ser modificado *fundamentalmente*, y que era *apremiante* remplazarlo por un orden de cosas basado en las verdades exaltadas de la religión eterna de nuestro Salvador”.⁴

El emperador de Austria dijo, en broma, que no sabía si estas ideas debían discutirse en el consejo de ministros o en el confesionario. Pero también sabía que no le era posible unirse a la cruzada del zar ni, rechazándola, dar a Alejandro un pretexto para llevarla adelante por sí solo, dejando a Austria sin ningún aliado frente a las corrientes liberales y nacionales del periodo. Por eso Metternich transformó la propuesta del zar en lo que llegaría a conocerse como la Santa Alianza, que interpretaba el imperativo religioso como una obligación para sus signatarios de conservar el *statu quo* interno en Europa. Por primera vez en la historia moderna, las potencias europeas se habían fijado una misión común.

Ningún estadista británico podría haberse unido a una empresa que establecía el derecho general —en realidad, una obligación— de intervenir en los asuntos internos de otros Estados. Castlereagh opinó que la Santa Alianza era “un ejemplo de sublime misticismo y disparate”.⁵ Metternich, en cambio, la vio como la oportunidad de comprometer al zar a sostener al gobierno legítimo y, ante todo, de contenerlo para que no se dejara llevar por sus impulsos misioneros unilateralmente y sin moderación. La Santa Alianza unió a los monarcas conservadores para

combatir la revolución, pero también los obligó a actuar sólo de común acuerdo, dando así a Austria un veto teórico sobre las aventuras de su abrumador aliado ruso. El llamado Concierto de Europa implicaba que las naciones que competían al mismo nivel resolverían por consenso las cuestiones que afectarían la estabilidad general.

La Santa Alianza fue el aspecto más original de los acuerdos de Viena. Su encumbrado nombre ha desviado la atención de su significación funcional, que consistió en introducir un elemento de freno moral en las relaciones de las grandes potencias. Los intereses creados que aparecieron en la supervivencia de sus instituciones internas hicieron que los países del continente europeo evitaran todo conflicto que, en el siglo anterior, habrían abordado como cosa natural.

Sin embargo, sería excesivamente sencillo argüir que unas instituciones internas compatibles garantizan, por sí solas, el pacífico equilibrio del poder. En el siglo XVIII todos los gobernantes de los países de la Europa continental reinaban por derecho divino: sus instituciones internas eran eminentemente compatibles; y sin embargo, estos mismos soberanos gobernaban con una sensación de permanencia y entablaron entre sí guerras interminables, precisamente porque consideraban inatacables sus instituciones internas.

Woodrow Wilson no fue el primero en creer que la naturaleza de las instituciones internas determinaba la conducta internacional de un Estado. También Metternich lo creía, pero con base en unas premisas del todo distintas. Mientras que Wilson creía que las democracias eran amantes de la paz y razonables por su naturaleza misma, Metternich las consideraba peligrosas e impredecibles. Habiendo presenciado los sufrimientos que la Francia republicana había infligido a Europa, Metternich identificaba la paz con el gobierno legítimo. Esperaba que las cabezas coronadas de dinastías antiguas, si no mantenían la paz, conservaran al menos la estructura básica de las relaciones internacionales. De esta manera, la legitimidad pasó a ser el vínculo que mantenía unido el orden internacional.

La diferencia entre el enfoque wilsoniano y el metternichiano a la justicia interna y el orden internacional es fundamental para comprender las opiniones contrastantes de los Estados Unidos y de Europa. Wilson emprendió su cruzada por unos principios que le parecían revolucionarios y nuevos; Metternich trató de institucionalizar unos valores que consideraba antiguos. Wilson, presidiendo un país creado conscientemente para liberar al hombre, estaba persuadido de que se podían legislar los valores democráticos para integrarlos a unas instituciones universales enteramente nuevas. Metternich, representante de un país antiguo cuyas instituciones se habían desarrollado en forma gradual y casi imperceptible, no creía que se pudieran crear derechos por legislación. Los "derechos", según Metternich, simplemente existían en la

naturaleza de las cosas. Si eran afirmados por leyes o por constituciones eso era una cuestión técnica que en esencia no tenía nada que ver con la creación de la libertad. Metternich consideraba que garantizar derechos era una paradoja: “Las cosas que deben darse por sentadas pierden su fuerza cuando surgen en forma de declaraciones arbitrarias [...] los objetos que erróneamente se vuelven tema de legislación sólo terminan en la limitación, si no es que en la completa anulación de lo que se intentaba salvaguardar”.⁶

Algunas máximas de Metternich eran cómodas racionalizaciones de las prácticas del Imperio austriaco, incapaz de adaptarse al naciente mundo nuevo; pero Metternich también reflejó la convicción racionalista de que leyes y derechos existían en la naturaleza y no se establecían por decreto. Su experiencia formativa había sido la Revolución francesa, la cual comenzó con la proclamación de los Derechos del Hombre y terminó en el reinado del Terror. Wilson provenía de una experiencia nacional mucho más benigna y, 15 años antes de que surgiera el totalitarismo moderno, no podía concebir que hubiese aberraciones en la voluntad popular.

En el periodo que siguió al Congreso de Viena, Metternich desempeñó el papel decisivo, administrando el sistema internacional e interpretando las exigencias de la Santa Alianza. Se vio obligado a adoptar este papel porque Austria se encontraba en el camino de todas las tempestades, y sus instituciones internas eran cada vez menos compatibles con las corrientes nacionales y liberales del siglo. Prusia amenazaba la posición de Austria en Alemania, y Rusia a sus poblaciones eslavas en los Balcanes. Y siempre estaba allí Francia, impaciente por reclamar el legado de Richelieu en la Europa central. Metternich sabía que si se permitía que estos peligros se convirtieran en pruebas de fuerza, Austria se agotaría, cualquiera que fuese el resultado de un conflicto particular. Por tanto, su política consistió en evitar crisis formando un consenso moral, y en desviar las que no podían evitarse apoyando discretamente a cualquier nación que estuviese dispuesta a soportar lo más fuerte del enfrentamiento: la Gran Bretaña frente a Francia en los Países Bajos, la Gran Bretaña y Francia frente a Rusia en los Balcanes, los pequeños Estados frente a Prusia en Alemania.

La extraordinaria habilidad diplomática de Metternich le permitió convertir verdades diplomáticas ya familiares en principios funcionales de política exterior. Logró convencer a los dos más íntimos aliados de Austria, cada uno de los cuales representaba una amenaza geopolítica para el Imperio austriaco, de que el peligro ideológico que significaba la revolución anulaba sus oportunidades estratégicas. Si Prusia hubiese deseado explotar el nacionalismo alemán habría podido desafiar la preeminencia de Austria en Alemania una generación antes de Bismarck. Si los zares Alejandro I y Nicolás I sólo hubiesen considerado las oportu-

nidades geopolíticas de Rusia, habrían explotado la desintegración del Imperio otomano mucho más decisivamente, poniendo en peligro a Austria, como lo harían sus sucesores más avanzado el siglo. Pero ambos se abstuvieron de aprovechar su ventaja porque eso sería ir contra el principio dominante de mantener el *statu quo*. Austria, al parecer moribunda tras el ataque napoleónico, recibió una nueva vida del sistema de Metternich, que le permitió subsistir otros cien años.

El hombre que salvó aquel imperio anacrónico y que dirigió su política durante casi medio siglo ni siquiera había visitado a Austria hasta que tuvo 13 años ni vivió allí hasta que cumplió los 17.⁷ El padre del príncipe Klemens von Metternich había sido gobernador general de la Renania, que por entonces era posesión de los Habsburgo. Figura cosmopolita, Metternich siempre se sintió más a su gusto hablando francés que alemán. “Desde hace mucho tiempo —escribió a Wellington en 1824— Europa ha tenido para mí el carácter de una patria [*patrie*].”⁸ Sus adversarios se burlaban de sus máximas mojigatas y de sus frases pulidas. Pero Voltaire y Kant habrían comprendido sus opiniones. Producto racionalista de la Ilustración, Metternich se vio lanzado a una lucha revolucionaria que era ajena a su temperamento, y obligado a ser el principal ministro de un Estado asediado, cuya estructura no podía modificar.

Sobriedad de espíritu y moderación en sus objetivos eran el estilo de Metternich: “Poco dados a ideas abstractas, aceptamos las cosas como son e intentamos llevar al máximo nuestra capacidad de protegernos contra ilusiones acerca de las realidades”.⁹ Y “con frases que, bien examinadas, se disuelven en el aire, como la defensa de la civilización, no puede definirse nada tangible”.¹⁰

Con tales actitudes, Metternich se esforzó por no ser arrastrado por las emociones del momento. En cuanto Napoleón fue derrotado en Rusia, y antes que las tropas rusas hubiesen llegado a la Europa central, Metternich ya había identificado a Rusia como la potencial amenaza a largo plazo. En un momento en que los vecinos de Austria se concentraban en liberarse del yugo francés, Metternich hizo que la participación de Austria en la coalición antinapoleónica dependiera de la elaboración de objetivos de guerra que fuesen compatibles con la supervivencia del ya tambaleante imperio. La actitud de Metternich fue exactamente lo contrario de la posición que adoptaron las democracias durante la segunda Guerra Mundial, cuando se encontraron en circunstancias parecidas frente a la Unión Soviética. Metternich, como Castlereagh y Pitt, creía que una Europa central fuerte era indispensable para la estabilidad europea. Resuelto a evitar toda prueba de fuerza de ser posible, Metternich se preocupó tanto por establecer un estilo moderador como por acumular simple fuerza:

La actitud de las potencias [europeas] difiere como su situación geográfica. Francia y Rusia tienen una sola frontera, apenas vulnerable. El Rin con su triple línea de fortalezas garantiza la tranquilidad de [...] Francia; un clima terrible [...] hace del Niemen una frontera no menos segura para Rusia. En cambio, Austria y Prusia se encuentran expuestas por todas partes a un ataque de las potencias vecinas. Amenazadas continuamente por la preponderancia de estas dos potencias, Austria y Prusia sólo pueden encontrar la tranquilidad en una política sabia y mesurada, en relaciones de buena voluntad entre sí y con sus vecinos [...]¹¹

Aunque Austria necesitaba a Rusia como parapeto contra Francia, desconfiaba de su impetuosa aliada, y en especial del temperamento de cruzado del zar. Talleyrand dijo del zar Alejandro I que no por casualidad era hijo del demente zar Pablo. Metternich describió a Alejandro como “extraña combinación de virtudes masculinas y flaquezas femeninas. Demasiado débil para tener auténtica ambición, pero demasiado fuerte para tener pura vanidad”.¹²

Según Metternich, el problema planteado por Rusia no consistía tanto en cómo contener su agresividad —esfuerzo que hubiese agotado a Austria—, sino en cómo moderar sus ambiciones. “Alejandro desea la paz del mundo —informó un diplomático austriaco—, pero no por la paz misma y sus bendiciones, sino por él mismo; no incondicionalmente, sino con reservas mentales. Él debe seguir siendo el árbitro de la paz. De él deben emanar el reposo y la dicha del mundo, y toda Europa debe reconocer que este reposo es obra suya, que depende de su buena voluntad, que podrá ser perturbado a su capricho...”¹³

Castlereagh y Metternich disintieron sobre cómo contener a la veleidosa y entremetida Rusia. Como ministro del Exterior de una potencia isleña alejada del escenario del enfrentamiento, Castlereagh estaba dispuesto a responder sólo a los ataques manifiestos, y aun entonces los ataques tenían que amenazar el equilibrio. Por su parte, el país de Metternich se encontraba en el centro del continente y no podía correr tales riesgos. Precisamente porque Metternich desconfiaba de Alejandro, insistió en mantenerse cerca de él y dedicarse a impedir que por su causa surgieran amenazas. “Si se dispara un cañón —escribió—, Alejandro se escapará de nosotros a la cabeza de su séquito, y entonces no habrá límite a las que considere sus leyes divinamente ordenadas.”¹⁴

Para atenuar el celo excesivo de Alejandro, Metternich siguió una estrategia doble. Bajo su guía, Austria se puso a la vanguardia de la lucha contra el nacionalismo, aunque Metternich insistiera tenazmente en no permitir que Austria se expusiera demasiado a acciones unilaterales o se comprometiera con ellas. Aún menos inclinado se sentía a azuzar a otros a actuar por sí solos, en parte porque temía que el celo misionero de Rusia pudiese convertirse en expansionismo. Para Metternich, la moderación era tanto una virtud filosófica como una necesidad

práctica. En sus instrucciones a un embajador austriaco escribió una vez: “Es más importante eliminar las pretensiones de otros que imponer las nuestras [...] Obtendremos mucho en proporción a lo poco que pidamos”.¹⁵ Siempre que fue posible trató de moderar los planes de “cruzadas” del zar haciéndole interminables consultas y limitándolo a lo que podría tolerar el consenso europeo.

La segunda parte de la estrategia de Metternich fue la unidad conservadora. Cuando la acción era inevitable, Metternich recurría a un acto de prestidigitación, que una vez describió de esta manera: “Austria considera todo en relación con la *sustancia*. Rusia desea ante todo la *forma*; la Gran Bretaña desea la *sustancia* sin la forma [...] Nuestra tarea será combinar las *imposibilidades* de la Gran Bretaña con los *modos* de Rusia”.¹⁶ La destreza de Metternich permitió a Austria imponer el ritmo de los acontecimientos durante una generación convirtiendo a Rusia, país al que temía, en su asociado con base en la unidad de los intereses conservadores, y a la Gran Bretaña, en la que confiaba, en el último recurso para oponerse a los desafíos del equilibrio del poder. Sin embargo, el resultado inevitable sólo se podría aplazar. Aun así, haber conservado a un Estado antiguo con base en valores incongruentes con las tendencias dominantes durante todo un siglo, no fue logro desdeñable.

El dilema de Metternich era que, cuanto más se acercara al zar, más exponía su conexión británica; y cuanto más la expusiera, más *tenía* que acercarse al zar, si no quería quedar aislado. Para Metternich, la combinación ideal habría sido el apoyo británico para mantener el equilibrio territorial, y el apoyo ruso para sofocar los disturbios internos: la Cuádruple Alianza para tener seguridad geopolítica y la Santa Alianza para tener estabilidad interna.

Pero al pasar el tiempo y desvanecerse el recuerdo de Napoleón, se volvió cada vez más difícil mantener esa combinación. Cuanto más se aproximaban las alianzas a un sistema de seguridad colectiva y de gobierno europeo, más obligada se sentía la Gran Bretaña a disociarse de ellas. Y cuanto más se disociaba la Gran Bretaña, más dependía Austria de Rusia y, por tanto, más rígidamente defendía los principios conservadores. Éste era un círculo vicioso imposible de romper.

Por muy favorablemente que Castlereagh considerara los problemas de Austria, no podía persuadir a la Gran Bretaña de hacer frente a problemas potenciales, en contraste con los reales. “Cuando se altera el equilibrio territorial de Europa —confesó Castlereagh—, [la Gran Bretaña] puede intervenir con eficiencia, pero es el último gobierno de Europa del que puede esperarse que se aventure a comprometerse en alguna cuestión de carácter abstracto [...] se nos encontrará en nuestro sitio cuando un peligro real amenace el sistema de Europa; pero este país no puede actuar ni actuará sobre abstractos y especulativos Principios de Precaución.”¹⁷ Sin embargo, el meollo del problema de

Metternich era que la necesidad le obligaba a tratar como algo práctico lo que la Gran Bretaña consideraba abstracto y especulativo. Y es que los disturbios internos eran el peligro que Austria encontraba más difícil de conjurar.

En principio, para suavizar este desacuerdo Castlereagh propuso reuniones periódicas o congresos de ministros del Exterior para revisar la situación europea. El que llegaría a ser conocido como sistema de congresos intentaba forjar un consenso sobre las cuestiones a las que se enfrentaba Europa y allanar el camino para tratarlos sobre una base multilateral. Sin embargo, la Gran Bretaña no se sentía a gusto con un sistema de gobierno europeo porque se asemejaba demasiado a aquella Europa unificada a la que los británicos se habían opuesto siempre. Dejando aparte la política británica tradicional, ningún gobierno británico había aceptado nunca el compromiso permanente de revisar los hechos conforme surgían sin enfrentarse a una amenaza específica. La participación en un gobierno europeo no era más atractiva para la opinión pública británica de lo que la Sociedad de Naciones lo sería para los norteamericanos cien años después, y por razones muy similares.

El gabinete británico mostró con toda claridad sus reservas desde la primera de tales conferencias, el Congreso de Aquisgrán, en 1818. Castlereagh fue enviado con estas instrucciones extraordinariamente renuentes: “Aprobamos en esta ocasión [una declaración general] con cierta dificultad, pero asegurando [a las potencias secundarias] que las [...] reuniones periódicas [...] se limitarán a un [...] tema, o [...] a una potencia, Francia, y ningún compromiso de intervenir en manera alguna en que el Derecho Internacional no justifique la intervención [...] Nuestra auténtica política siempre ha consistido en no intervenir, salvo en casos de gran urgencia y, aun entonces, con fuerza superior”.¹⁸ La Gran Bretaña deseaba contener a Francia pero, por encima de ello, los dos temores de “compromiso continental” y de una Europa unificada prevalecían en Londres.

Sólo hubo una ocasión en que la Gran Bretaña encontró compatible con sus objetivos la diplomacia de los congresos. Durante la Revolución griega de 1821, Inglaterra interpretó el deseo del zar de proteger a la población cristiana del vacilante Imperio otomano como la primera etapa del intento de Rusia por conquistar a Egipto. Estando en juego los intereses estratégicos de la Gran Bretaña, Castlereagh no vaciló en apelar al zar, en nombre de esa misma unidad aliada que hasta entonces había tratado él de limitar a contener a Francia. En forma muy característica elaboró toda una distinción entre las cuestiones teóricas y las prácticas: “El problema de Turquía es de carácter totalmente distinto, que en Inglaterra no vemos como consideración teórica sino práctica [...]”¹⁹

Pero el llamado de Castlereagh a la alianza sirvió, ante todo, para

demostrar su inherente fragilidad. Una alianza en que uno de los socios ve sus propios intereses estratégicos como la única cuestión práctica no da mayor seguridad a sus miembros, pues no muestra ninguna obligación, aparte de lo que la consideración del interés nacional habría impuesto en todo caso. Metternich sin duda se sintió confortado por la evidente simpatía personal de Castlereagh a sus objetivos, y aun al propio sistema de congresos. Según uno de los diplomáticos austriacos, Castlereagh era “como un gran amante de la música que se encuentra en la iglesia; quisiera aplaudir, pero no se atreve”.²⁰ Pero aun si el más europeo de los estadistas británicos no se atrevió a aplaudir aquello en lo que creía, el papel de la Gran Bretaña en el Concierto de Europa estaba destinado a ser transitorio e ineficaz.

Un tanto como Wilson y su Sociedad de Naciones un siglo después, los esfuerzos de Castlereagh por persuadir a la Gran Bretaña de que participara en un sistema de congresos europeos fue mucho más allá de lo que las instituciones representativas británicas podían tolerar, fuese por motivos filosóficos o estratégicos. Castlereagh estaba convencido, como lo estaría Wilson, de que la mejor manera de evitar el peligro de una nueva agresión sería que su país participara en algún foro europeo permanente que tratara de las amenazas antes de que éstas se concretaran. Comprendía a Europa mejor que la mayoría de sus contemporáneos británicos y sabía que el recién creado equilibrio requeriría una atención cuidadosa. Pensaba haber descubierto una solución que la Gran Bretaña podría apoyar, pues no pasaba de ser una serie de reuniones de discusión de los ministros del Exterior de los cuatro vencedores, sin ninguna otra característica obligatoria.

Pero a los oídos del gabinete británico hasta las reuniones deliberativas sonaban demasiado a gobierno europeo. En efecto, el sistema de congresos nunca saltó ni siquiera el primer obstáculo. Cuando Castlereagh asistió a la primera conferencia en Aquisgrán, en 1818, Francia fue admitida en el sistema de congresos y la Gran Bretaña hizo mutis. El gabinete negó a Castlereagh la autorización para asistir a otros congresos europeos, que después se celebraron en Troppau en 1820, en Laibach en 1821 y en Verona en 1822. La Gran Bretaña se mantuvo apartada del sistema de congresos que su propio secretario del Exterior había ideado, así como un siglo después los Estados Unidos se alejarían de la Sociedad de Naciones propuesta por su presidente. En cada caso, el intento del jefe del país más poderoso por crear un sistema general de seguridad colectiva fracasó a causa de inhibiciones internas y de tradiciones históricas.

Tanto Wilson como Castlereagh creyeron que el orden internacional establecido después de una guerra catastrófica sólo podría ser protegido por la participación de todos los miembros claves de la comunidad internacional y, especialmente, de sus propios países. Para Castlereagh

y para Wilson la seguridad debía ser colectiva; si alguna nación era victimada, a la postre todas serían víctimas. Considerada así la seguridad como algo inconsútil, todos los Estados tenían un interés común en oponerse a la agresión, y un interés aún mayor en impedirla. En opinión de Castlereagh, la Gran Bretaña, cualesquiera que fuesen sus ideas sobre asuntos específicos, tenía un interés auténtico en la conservación de la paz general y del equilibrio del poder. Castlereagh, como Wilson, creyó que el mejor modo de defender ese interés sería participar en las decisiones que afectarían el orden internacional y organizar la resistencia a las violaciones de la paz.

La flaqueza de la seguridad colectiva consiste en que los intereses rara vez son uniformes, y en que la seguridad rara vez es inconsútil. Por consiguiente, los miembros de un sistema general de seguridad colectiva más probablemente aprobarán la inacción que la acción conjunta; o bien se mantendrán unidos por brillantes generalidades o podrán presenciar la defección del miembro más poderoso, el que se siente más seguro y que, por tanto, menos necesita del sistema. Ni Wilson ni Castlereagh pudieron hacer que sus respectivos países entraran en un sistema de seguridad colectiva porque sus respectivas sociedades no se sentían amenazadas por peligros previsibles, y consideraban que podrían hacerles frente por sí solas o, en caso de necesidad, encontrar aliados de última hora. Para ellos, participar en la Sociedad de Naciones o en el sistema de congresos europeo entrañaba riesgos, sin aumentar su seguridad.

Sin embargo, hubo una diferencia enorme entre los dos estadistas anglosajones. Castlereagh no sólo no estaba de acuerdo con sus contemporáneos, sino ni siquiera con toda la tendencia de la moderna política exterior británica. No dejó ningún legado; ningún estadista británico tuvo por modelo a Castlereagh. Wilson no sólo respondió a las fuentes de la motivación norteamericana, sino que la llevó a un nuevo y más alto nivel. Todos sus sucesores han sido wilsonianos hasta cierto punto, y toda la ulterior política exterior norteamericana fue forjada por sus máximas.

Lord Stewart, el “observador” británico a quien se permitió asistir a varios congresos europeos, era medio hermano de Castlereagh, y derrochó casi todas sus energías en precisar los límites de la participación de la Gran Bretaña, en vez de contribuir a un consenso europeo. En Troppau presentó un memorándum que afirmaba el derecho a la defensa propia, pero insistía en que la Gran Bretaña “no asumiría, como miembro de la Alianza, la responsabilidad moral de administrar una política general europea”.²¹ En el Congreso de Laibach, lord Stewart se vio obligado a reiterar que la Gran Bretaña nunca se comprometería a combatir peligros “especulativos”. El propio Castlereagh había definido la posición británica en un documento oficial del 5 de mayo de 1820.

La Cuádruple Alianza, afirmó, era para “liberar del dominio militar de Francia a una gran parte del continente de Europa [...] Sin embargo, nunca pretendió ser una Unión por el Gobierno del Mundo o por la Superintendencia de Asuntos Internos de otros Estados”.²²

Al final, Castlereagh se encontró atrapado entre sus convicciones y sus necesidades internas. Y no pudo hallar salida a esta insostenible situación. “Señor —dijo Castlereagh en su última entrevista con el rey—, es necesario decir adiós a Europa; sólo vos y yo lo sabemos y la hemos salvado; después de mí, nadie comprende los asuntos del continente.”²³ Cuatro días después se quitó la vida.

Conforme Austria dependía cada vez más de Rusia, la pregunta más angustiada para Metternich era hasta cuándo sus llamados a los principios conservadores del zar podrían contener a Rusia para que no aprovechara sus oportunidades en los Balcanes y en la periferia de Europa. La respuesta resultó ser: casi tres decenios, tiempo durante el cual Metternich se enfrentó a revoluciones en Nápoles, España y Grecia, mientras mantenía eficazmente un consenso europeo y evitaba la intervención de Rusia en los Balcanes.

Pero la Cuestión de Oriente no cedía. En esencia, era el resultado de luchas de independencia en los Balcanes, donde diversas nacionalidades trataban de librarse del dominio turco. El dilema que esto planteaba al sistema de Metternich era que chocaba con el compromiso de ese sistema por mantener el *statu quo*, y que los movimientos de independencia hoy dirigidos contra Turquía mañana atacarían a Austria. Además, el zar, el más comprometido con la legitimidad, también era el más impaciente por intervenir, pero nadie —de ninguna manera en Londres o en Viena— creía que el zar mantuviera el *statu quo* una vez lanzados sus ejércitos.

Un interés común en amortiguar la caída del vacilante Imperio otomano mantuvo durante cierto tiempo una relación cordial entre la Gran Bretaña y Austria. Por muy poco que los ingleses se preocuparan por cuestiones balcánicas particulares, un avance ruso hacia los Estrechos sí era visto como una amenaza a los intereses británicos en el Mediterráneo, y se topaba con una tenaz resistencia. Metternich nunca participó directamente en estos esfuerzos de los ingleses por oponerse al expansionismo ruso, aunque los viera con buenos ojos. Su diplomacia minuciosa y, ante todo, anónima —que afirmaba la unidad de Europa, halagaba a los rusos y cortejaba a los ingleses— permitió a Austria mantener abierta su opción rusa mientras otros Estados soportaban lo más arduo de la tarea de contener el expansionismo ruso.

Cuando Metternich abandonó el escenario, en 1848, esto marcó el principio del fin del acto de equilibrismo con que Austria había utilizado la unidad de los intereses conservadores para mantener los acuerdos de Viena. Desde luego, la legitimidad no habría podido compensar

indefinidamente la continua decadencia de la posición geopolítica de Austria, ni la creciente incompatibilidad entre sus instituciones internas y sus tendencias nacionales predominantes. Pero los matices son la esencia del arte de gobernar. Metternich había llevado con sutileza la Cuestión de Oriente, pero sus sucesores, incapaces de adaptar las instituciones internas de Austria a los nuevos tiempos, trataron de compensar esta incapacidad armonizando la diplomacia austriaca con la naciente tendencia de la política del poder, no contenida por un concepto de legitimidad. Eso sería la ruina del orden internacional.

Ocurrió, entonces, que el Concierto de Europa finalmente fue hecho añicos en las discusiones por la Cuestión de Oriente. En 1854 las grandes potencias se encontraban en guerra por vez primera desde los tiempos de Napoleón. Fue irónico que este conflicto, la guerra de Crimea, condenado largo tiempo por los historiadores como algo disparatado y perfectamente evitable, no fuese precipitado por Rusia, la Gran Bretaña o Austria —países con grandes intereses en la Cuestión de Oriente—, sino por Francia.

En 1852 el emperador francés Napoleón III, que acababa de subir al poder mediante un golpe de Estado, convenció al sultán de Turquía de que le otorgara el título de Protector de los Cristianos en el Imperio otomano, papel que el zar de Rusia se había reservado tradicionalmente. Nicolás I se enfureció al ver que Napoleón, a quien consideraba ilegítimo y oportunista, pretendía ponerse en los zapatos de Rusia como protector de los eslavos de los Balcanes, y exigió la misma categoría que Francia. Cuando el sultán desairó a su emisario, Rusia rompió relaciones diplomáticas. Lord Palmerston, quien dirigió la política exterior británica a mediados del siglo XIX, desconfiaba morbosamente de Rusia y pidió que la Marina Real fuese enviada a la bahía de Besika, fuera de los Dardanelos. El zar mantenía el espíritu del sistema de Metternich: “Vosotros cuatro —dijo, refiriéndose a las otras grandes potencias— podéis darme órdenes; pero lo que pedís jamás ocurrirá. Yo cuento con Berlín y con Viena”.²⁴ Para demostrar que esto no le preocupaba, Nicolás ordenó la ocupación de los principados de Moldavia y Valaquia (la actual Rumania).

Austria, el país que más tenía que perder con una guerra, propuso la solución obvia: que Francia y Rusia actuaran como protectores unidos de los cristianos otomanos. A Palmerston no le agradó ninguna de las dos soluciones. Para fortalecer la posición negociadora de la Gran Bretaña, mandó la Marina Real a la entrada del Mar Negro. Esto animó a Turquía a declarar la guerra a Rusia. La Gran Bretaña y Francia apoyaron a Turquía.

Sin embargo, las verdaderas causas de la guerra eran más profundas. De hecho, las reclamaciones religiosas sólo fueron pretextos de designios políticos y estratégicos. Nicolás perseguía el antiguo sueño ruso de

conquistar Constantinopla y los Estrechos. Napoleón III vio la oportunidad de poner fin al aislamiento de Francia y de deshacer la Santa Alianza debilitando a Rusia. Palmerston buscó algún pretexto para poner fin, de una vez por todas, al avance de Rusia hacia los Estrechos. Al estallar el conflicto, navíos de guerra ingleses entraron en acción y empezaron a destruir la flota rusa del Mar Negro. Una fuerza anglo-francesa desembarcó en Crimea, con órdenes de apoderarse de la base naval rusa de Sebastopol.

Estos acontecimientos fueron de gran complejidad para los gobernantes austriacos. Atribuían importancia a su tradicional amistad con Rusia, mientras que, a la vez, temían que el avance de Rusia por los Balcanes aumentara la inquietud de las poblaciones eslavas de Austria. Pero temían que ponerse del lado de su vieja amiga Rusia en Crimea diera a Francia un pretexto para atacar los territorios italianos de Austria.

Al principio, Austria se declaró neutral, que era lo sensato. Pero el nuevo ministro del Exterior austriaco, el conde Buol, encontró insoporrible la inactividad y preocupante la amenaza de Francia a las posesiones austriacas en Italia. Mientras los ejércitos británico y francés tenían sitiado a Sebastopol, Austria presentó un ultimátum al zar, exigiendo que Rusia se retirara de Moldavia y de Valaquia. Éste fue el factor decisivo que desencadenó la guerra de Crimea: al menos eso es lo que los gobernantes rusos pensarían en adelante.

Austria había abandonado a Nicolás I y una firme amistad con Rusia, que se remontaba a las guerras napoleónicas. La frivolidad junto con el pánico hizo que los sucesores de Metternich lanzaran a los cuatro vientos el legado de unidad conservadora, acumulado tan cuidadosamente y a veces con tanto trabajo durante más de una generación, pues en cuanto Austria se liberó de los grilletes de los valores compartidos, también dejó libre a Rusia de seguir su propia política estrictamente con base en los méritos geopolíticos. Y siguiendo ese curso, Rusia tenía que chocar con Austria por el futuro de los Balcanes y, con el tiempo, tratar de socavar al Imperio austriaco.

La razón de que el acuerdo de Viena hubiese funcionado durante 50 años fue que las tres potencias del Este —Prusia, Rusia y Austria— habían considerado su unidad como la barrera esencial ante el caos revolucionario y el dominio francés en Europa. Pero en la guerra de Crimea, Austria (“la Cámara de los Pares de Europa”, como la había llamado Talleyrand) maniobró para colocarse en difícil alianza con Napoleón III, quien estaba impaciente por socavar el dominio austriaco en Italia, y con la Gran Bretaña, renuente a comprometerse en causas europeas. Al hacerlo, Austria liberó a Rusia y a Prusia, sus antiguos y voraces asociados en la Santa Alianza, para buscar sus propios y exclusivos intereses nacionales. Prusia exigió un precio, obligando a Austria a retirarse de Alemania, mientras la creciente hostilidad de Ru-

sia en los Balcanes se convertía en uno de los primeros detonadores de la primera Guerra Mundial y causaba el desplome final de Austria.

Ante las realidades de la política de poder, Austria no comprendió que su salvación había sido el compromiso europeo con la legitimidad. El concepto de unidad de los intereses conservadores había rebasado las fronteras nacionales, tendiendo así a mitigar los enfrentamientos de la política de poder. El nacionalismo tuvo el efecto opuesto, exaltando el interés nacional, intensificando las rivalidades y aumentando los riesgos de todos. Austria se había enfrascado en una pugna de la que, dadas sus muchas vulnerabilidades, no podía salir victoriosa.

Cinco años después de terminada la guerra de Crimea, el dirigente nacionalista italiano Camillo Cavour inició el proceso de expulsar a Austria de Italia, provocando una guerra con aquélla, apoyado por una alianza con Francia y con el consentimiento ruso: antes, estos dos últimos factores habrían parecido inconcebibles. Cinco años después Bismarck derrotaría a Austria en una guerra por el predominio en Alemania. Una vez más, Rusia se apartó y Francia hizo lo mismo, aunque de mala gana. En la época de Metternich se habría consultado al Concierto de Europa, que hubiese controlado estas rebeliones. En adelante, la diplomacia dependería más de la fuerza bruta que de los valores compartidos. Se mantuvo la paz otros 50 años, pero con cada década se multiplicaban las tensiones y se intensificaban las carreras armamentistas.

La Gran Bretaña tuvo un destino totalmente distinto en un sistema internacional impulsado por la política de poder. Por una parte, su seguridad nunca había dependido del sistema de congresos; para la Gran Bretaña, la nueva pauta de relaciones internacionales no era ninguna novedad. En el transcurso del siglo XIX llegó a ser el país dominante en Europa. Desde luego, era lo bastante fuerte para valerse por sí sola y tenía las ventajas del aislamiento geográfico y de la inmunidad a los levantamientos internos que estallaban en el continente. Pero también tenía la ventaja de contar con gobernantes firmes que sin sentimentalismos se consideraban comprometidos con el interés nacional.

Los sucesores de Castlereagh distaron mucho de comprender a la Europa continental tan bien como él. Pero tuvieron una comprensión más clara de lo que constituía el esencial interés nacional británico, y lo buscaron con extraordinaria habilidad y persistencia. George Canning, sucesor inmediato de Castlereagh, no perdió tiempo en eliminar los últimos y escasos nexos con que Castlereagh había conservado su influencia, por remota que fuera, en el sistema de congresos europeo. En 1821, un año antes de suceder a Castlereagh, había pedido Canning una política de “neutralidad de palabra y de obra”.²⁵ “No supongamos —declaró—, con disparatado espíritu novelesco, que nosotros por nuestra cuenta podamos regenerar a Europa.”²⁶ Luego, nombrado secretario del Exterior,

no dejó duda de que su principio guía era el interés nacional que, en su opinión, era incompatible con un compromiso permanente en Europa:

[...] relacionados íntimamente como lo estamos con el sistema de Europa, de ahí no se sigue que, por tanto, seamos llamados a mezclarnos en toda ocasión, con una actividad inquieta y entremetida, en los asuntos de las naciones que nos rodean.²⁷

En otras palabras, la Gran Bretaña se reservaba el derecho a seguir su propio curso, de acuerdo con las circunstancias de cada caso, y guiada exclusivamente por su interés nacional: política que haría secundarios o innecesarios a sus aliados.

Palmerston explicó así, en 1856, la definición británica de interés nacional: “Cuando la gente me pregunta [...] a qué se llama política, la única respuesta es que nos proponemos hacer lo que nos parezca mejor, según sea la ocasión, teniendo los intereses de nuestra patria como único principio guía”.²⁸ Medio siglo después, la descripción oficial de la política exterior británica no había ganado en precisión, como puede verse en esta explicación del secretario del Exterior, sir Edward Grey: “Los ministros británicos del Exterior se han guiado por lo que les pareció el interés inmediato de este país, sin hacer cálculos complicados para el futuro”.²⁹

En casi cualquier otro país, declaraciones como ésta habrían sido causa de mofa, como perogrulladas: hacemos lo que es mejor porque consideramos que es lo mejor. En la Gran Bretaña parecieron reveladoras; muy pocas veces se pidió definir la frase, tan traída y llevada, de “interés nacional”: “No tenemos aliados eternos ni enemigos permanentes”, declaró entonces Palmerston. La Gran Bretaña no necesitaba una estrategia en toda forma, porque sus gobernantes comprendían tan bien y tan íntimamente el interés británico, que podían actuar espontáneamente en cada situación que surgiera, confiados en que su pueblo los seguiría. En palabras de Palmerston: “Nuestros intereses son eternos, y nuestro deber es servir a esos intereses”.³⁰

Los dirigentes británicos eran más capaces de ver con toda claridad lo que *no* estaban dispuestos a defender, que de identificar de antemano un *casus belli*. Aún más renuentes se mostraban a detallar unas metas positivas, tal vez porque les gustaba bastante el *statu quo*. Convencidos de que podrían reconocer el interés nacional británico a primera vista, los gobernantes británicos no sintieron necesidad alguna de elaborarlo por anticipado. Preferían aguardar los casos reales: posición imposible de adoptar para los países del continente, porque ellos *eran* esos casos reales.

El concepto británico de seguridad no era muy distinto de la opinión de los aislacionistas norteamericanos, porque la Gran Bretaña se sentía

a salvo de todo trastorno que no fuese cataclísmico. Pero los Estados Unidos y la Gran Bretaña difirieron cuando se trató de la relación entre la paz y la estructura interna. Los gobernantes británicos no consideraron que la difusión de instituciones representativas fuese, en ningún sentido, clave para la paz, del modo en que generalmente lo consideraron sus colegas norteamericanos, ni les preocuparon unas instituciones diferentes de las suyas propias.

Así, en 1841 Palmerston detalló ante el embajador británico en San Petersburgo todo aquello a lo que la Gran Bretaña se opondría con la fuerza de las armas, y por qué no se resistiría a unos cambios puramente internos:

Uno de los principios generales que el Gobierno de Su Majestad desea observar como guía para su conducta cuando se trata de las relaciones entre Inglaterra y otros Estados es que los cambios que otras naciones decidan hacer en su Constitución interna y forma de gobierno deberán considerarse cuestiones en las que Inglaterra no tiene que intervenir por la fuerza de las armas [...]

Pero el intento de una nación por adueñarse y apropiarse de territorios que pertenezcan a otra nación es cosa distinta, porque semejante intento provocará una perturbación del equilibrio del poder, y al alterar la fuerza relativa de los Estados puede tender a crear peligros a otras potencias; por tanto, contra tales intentos el gobierno británico se considera en plena libertad de oponerse [...]³¹

Sin excepción, los ministros británicos se preocuparon ante todo por mantener la libertad de acción de su patria. En 1841 Palmerston reiteró la fobia de la Gran Bretaña a los casos abstractos:

[...] no es habitual que Inglaterra contraiga compromisos relacionados con casos que no han surgido en realidad, o que no se encuentran en la perspectiva inmediata [...]³²

Casi 30 años después Gladstone expuso el mismo principio en una carta a la reina Victoria:

Inglaterra debe conservar íntegros en sus manos los medios de estimar sus propias obligaciones ante los diversos estados de cosas, conforme surjan; no deberá coartar ni limitar su propia libertad de elección por declaraciones hechas a otras potencias, en interés real o supuesto de éstas; declaraciones de las que puedan afirmar, al menos, que las interpretaron de otra manera [...]³³

Insistiendo en la libertad de acción, por regla general los estadistas británicos rechazaron todas las variaciones sobre el tema de la seguridad colectiva. Lo que después llegaría a llamarse “espléndido aisla-

miento” reflejó la convicción de que en tales alianzas Inglaterra tendría más que perder que ganar. Tan arrogante enfoque sólo podía mantenerlo un país lo bastante fuerte para valerse por sí mismo, que no preveía peligros para los cuales pudiera necesitar la ayuda de aliados y que se sentía seguro de que cualquier asechanza extrema resultaría aún más amenazante para sus aliados potenciales. El papel de la Gran Bretaña como la nación que mantenía el equilibrio europeo le dio todas las opciones que sus gobernantes pudieran desear o necesitar. Esta política fue sostenible porque no aspiraba a ganancias territoriales en Europa; Inglaterra podía elegir las querellas europeas en las que decidiera intervenir porque su único interés europeo era el del equilibrio (por muy voraz que fuese el apetito británico por adquisiciones coloniales en ultramar).

Y sin embargo, el “espléndido aislamiento” de la Gran Bretaña no le impidió negociar acuerdos temporales con otros países para hacer frente a circunstancias especiales. Como potencia marítima sin un gran ejército permanente, la Gran Bretaña a veces tuvo que cooperar con algún aliado continental, al que siempre prefirió elegir conforme surgía la necesidad. En tales ocasiones los gobernantes británicos supieron mantenerse notablemente inmunes a las pasadas animosidades. Cuando Bélgica se separó de Holanda, en 1830, Palmerston empezó a amenazar con la guerra a Francia si ésta trataba de dominar al nuevo Estado, y luego, pocos años después, ofreció aliarse con ella para garantizar la independencia de Bélgica: “Por sí sola, Inglaterra no puede imponer sus condiciones en el continente. Debe tener aliados como instrumentos para trabajar con ellos”.³⁴

Desde luego, los diversos aliados *ad hoc* de la Gran Bretaña tenían sus propios objetivos, que habitualmente incluían una extensión de su influencia o de su territorio en Europa. Cuando se pasaban de lo que Inglaterra consideraba apropiado, ésta cambiaba de bando u organizaba nuevas coaliciones contra sus antiguos aliados en defensa del equilibrio. Su persistencia —nada sentimental— y su egocéntrica determinación valieron a la Gran Bretaña el epíteto de “la pérfida Albión”. Este tipo de diplomacia acaso no reflejara una actitud muy elevada, pero sí mantuvo la paz de Europa, en especial después de que el sistema de Metternich empezó a desgastarse en los bordes.

El siglo XIX marcó el apogeo de la influencia británica. La Gran Bretaña se mostraba confiada, y tenía buenas razones para ello. Era la principal nación industrial, y la Marina Real dominaba los mares. En una época de trastornos internos, la política interna británica fue notablemente serena. Cuando se trató de los grandes asuntos del siglo XIX —intervención o no intervención, defensa del *statu quo* o cooperación para el cambio—, los gobernantes británicos no se dejaron atar por dogmas. En la guerra por la independencia griega en el decenio de

1820, la Gran Bretaña simpatizó con el intento griego de liberarse del yugo otomano mientras, al hacerlo, no amenazara su posición estratégica en el Mediterráneo oriental aumentando la influencia rusa. Pero al llegar 1840, la Gran Bretaña estuvo dispuesta a intervenir para contener a Rusia, apoyando así el *statu quo* en el Imperio otomano. En la Revolución húngara de 1848, la Gran Bretaña, que no había sido intervencionista, de hecho recibió con júbilo la restauración del *statu quo* por Rusia. Cuando Italia se rebeló contra el dominio de los Habsburgo durante el decenio de 1850, la Gran Bretaña se mostró favorable, pero no intervencionista. Para defender el equilibrio del poder, la Gran Bretaña no fue categóricamente intervencionista ni no intervencionista; no fue baluarte del orden vienes ni potencia revisionista. Su estilo fue invariablemente pragmático, y el pueblo británico se enorgulleció de su capacidad para abrirse paso improvisando.

Y sin embargo, toda política pragmática —en realidad, sobre todo, determinada política pragmática— debe fundamentarse en algún principio establecido para impedir que la habilidad táctica se desperdicie a diestro y siniestro. Y el principio fijo de la política exterior británica, reconocido o no, era su papel de protectora del equilibrio del poder, lo que en general significó apoyar al más débil contra el más fuerte. En la época de Palmerston el equilibrio del poder se había convertido en un principio tan inmutable de la política británica que no necesitaba ninguna defensa teórica; cualquier medida que se aplicara en algún momento dado era descrita, inevitablemente, diciendo que protegía el equilibrio del poder. Una flexibilidad extraordinaria se aplicó a gran número de objetivos fijos y prácticos. Por ejemplo: la resolución de evitar que los Países Bajos cayeran en manos de una gran potencia no se modificó desde la época de Guillermo III hasta el estallido de la primera Guerra Mundial. En 1870 Disraeli reafirmó así dicho principio:

El gobierno de este país siempre ha sostenido que Inglaterra tenía interés en que los países de la costa europea que se extiende desde Dunquerque y Ostende hasta las islas del Mar del Norte tuvieran comunidades libres y florecientes, practicaran las artes de la paz, gozaran de los derechos de la libertad, siguieran las labores del comercio que tienden a la civilización del hombre, y no cayeran en manos de alguna gran potencia militar [...]»³⁵

Podemos ver hasta qué punto se habían aislado los gobernantes alemanes de la realidad cuando realmente se sorprendieron de que en 1914 la Gran Bretaña reaccionara a la invasión alemana de Bélgica con la declaración de guerra.

Bien entrado el siglo XIX, la conservación de Austria fue considerada como importante objetivo británico. En el siglo XVIII, Marlborough, Carteret y Pitt habían entablado varias guerras para impedir que Francia

debilitara a Austria. Aunque en el siglo XIX Austria tuviese menos que temer de una invasión francesa, los ingleses seguían viendo a Austria como útil contrapeso a la expansión rusa hacia los Estrechos. Y cuando la Revolución de 1848 amenazó con causar la desintegración de Austria, declaró Palmerston:

Austria se yergue en el centro de Europa como una barrera contra las intromisiones, por una parte, y contra las invasiones, por la otra. En mi opinión, la independencia política y las libertades de Europa dependen del mantenimiento y de la integridad de Austria como gran potencia europea; y, por consiguiente, todo lo que tienda por contingencia directa, o aun remota, a debilitar y a menoscabar a Austria, pero más aún a rebajarla de su posición de potencia de primera clase a la de Estado secundario, tendrá que ser una gran calamidad para Europa, que todo inglés deberá lamentar y tratar de prevenir.³⁶

Después de la Revolución de 1848, Austria fue debilitándose gradualmente, y su política, cada vez más errática, redujo su utilidad como elemento clave de la política británica en el Mediterráneo oriental.

El meollo de la política inglesa era impedir que Rusia ocupara los Dardanelos. Las rivalidades austro-rusas tuvieron mucho que ver en los designios de Rusia sobre las provincias eslavas de Austria, que no interesaban seriamente a la Gran Bretaña, en tanto que el control de los Dardanelos no constituía un vital interés austriaco. Por consiguiente, la Gran Bretaña llegó a considerar que Austria no era un contrapeso apropiado para Rusia. Por ello, la Gran Bretaña se limitó a ser espectadora cuando Austria fue derrotada por el Piamonte en Italia y por Prusia en la pugna sobre la supremacía en Alemania, indiferencia que no habría sido siquiera concebible una generación antes. Tras el cambio de siglo, el temor a Alemania dominaría la política británica; y Austria, aliada de Alemania, por vez primera surgió como adversaria en los cálculos británicos.

En el siglo XIX nadie habría considerado posible que un día la Gran Bretaña fuese aliada de Rusia. En opinión de Palmerston, Rusia “aplicaba un sistema de agresión universal en todos sentidos, en parte por el carácter del emperador [Nicolás], en parte por el sistema permanente de su gobierno”.³⁷ Veinticinco años después, esta opinión encontró eco en lord Clarendon, quien arguyó que la guerra de Crimea era “una batalla de la civilización contra la barbarie”.³⁸ La Gran Bretaña pasó la mayor parte del siglo tratando de contener la expansión de Rusia por Persia y los accesos a Constantinopla y la India. Se necesitarían decenios de belicosidad e insensibilidad alemanas para que la principal preocupación de la seguridad británica fuese Alemania, lo cual no ocurrió, finalmente, hasta después de terminado el siglo.

Los gobiernos británicos cambiaron más frecuentemente que los de las llamadas potencias del Este; ninguna de las grandes figuras políticas británicas —Palmerston, Gladstone y Disraeli— estuvieron ininterrumpidamente en el cargo, como lo hicieron Metternich, Nicolás I y Bismarck. Y sin embargo, la Gran Bretaña mantuvo una extraordinaria constancia de propósito. Una vez embarcada en un curso particular, lo seguía con implacable tenacidad y absoluta firmeza, lo que le permitió ejercer una influencia decisiva en nombre de la tranquilidad en Europa.

Una causa de la perseverancia de Inglaterra en tiempos de crisis fue el carácter representativo de sus instituciones políticas. Desde 1700 la opinión pública había desempeñado un papel importante en la política exterior británica. Ningún otro país en la Europa del siglo XVIII tuvo un punto de vista de “oposición” con respecto a la política exterior; en la Gran Bretaña era inherente a su sistema. En el siglo XVIII por regla general los *tories* representaron la política exterior del rey, que se inclinaba por la intervención en las disputas continentales. Los *whigs*, como sir Robert Walpole, preferían mantener cierta distancia de las querellas del continente, y hacían mayor hincapié en la expansión por ultramar. En el siglo XIX ya se habían invertido esos papeles. Los *whigs*, como Palmerston, representaban una política activista, mientras que los *tories*, como Derby o Salisbury, desconfiaban de todo compromiso con el extranjero. Los radicales, como Richard Cobden, se aliaron a los conservadores, pidiendo una actitud británica no intervencionista.

Como la política exterior británica surgió de debates abiertos, el pueblo británico mostró una unidad extraordinaria en tiempos de guerra. Por otra parte, una política exterior tan descaradamente parcial hizo posible —aunque muy insólito— que la política exterior se invirtiera con el solo remplazo de un primer ministro. Por ejemplo: el apoyo de la Gran Bretaña a Turquía en el decenio de 1870 terminó de súbito cuando Gladstone, quien consideraba moralmente reprobables a los turcos, derrotó a Disraeli en las elecciones de 1880.

La Gran Bretaña siempre consideró sus instituciones representativas como característicamente propias. Sus políticas en el continente siempre se justificaron en términos del interés nacional británico y no de ideología. Cada vez que la Gran Bretaña expresó su simpatía por una revolución, como en Italia en 1848, lo hizo con fines eminentemente prácticos. De este modo, Palmerston citó con beneplácito el adagio pragmático de Canning: “Quienes se han opuesto a toda mejora porque es una innovación, algún día se verán obligados a aceptar la innovación cuando haya dejado de ser una mejora”.³⁹ Pero éste era un consejo basado en la experiencia, no un llamado a la propagación de los valores o las instituciones de la Gran Bretaña. Durante todo el siglo XIX, la Gran Bretaña juzgó a otros países por sus políticas exteriores y, salvo durante un breve interludio gladstoniano, permaneció indiferente a sus estructuras internas.

Aunque la Gran Bretaña y los Estados Unidos compartieron cierto alejamiento de la participación cotidiana en asuntos internacionales, la Gran Bretaña justificó su propia versión del aislacionismo por motivos radicalmente distintos. Los Estados Unidos proclamaron sus instituciones democráticas como ejemplo para el resto del mundo; la Gran Bretaña consideró que sus instituciones parlamentarias no eran aplicables a otras sociedades. Los Estados Unidos llegaron a creer que la difusión de la democracia aseguraría la paz; de hecho, que no había otra manera de alcanzar una paz confiable. La Gran Bretaña podía preferir una estructura interna particular, pero no correría riesgos por ella.

En 1848 Palmerston dejó a un lado la desconfianza tradicional de la Gran Bretaña ante el derrocamiento de la monarquía francesa y el surgimiento de un nuevo Bonaparte invocando esta regla práctica de los estadistas británicos: "El principio invariable que mueve a Inglaterra es reconocer como órgano de cada nación el que cada una deliberadamente haya escogido tener".⁴⁰

Palmerston fue el principal artífice de la política exterior británica durante casi 30 años. En 1841 Metternich analizó su estilo pragmático con cínica admiración:

[...] ¿qué desea, pues, lord Palmerston? Desea hacer que Francia sienta el poder de Inglaterra, demostrándole que el asunto egipcio sólo terminará como él lo desee, y sin que Francia tenga derecho de intervenir. Desea probar a las dos potencias alemanas que no las necesita, que la ayuda de Rusia le basta a Inglaterra. Desea mantener en jaque a Rusia y arrastrarla en su secuela por su angustia permanente de ver que Inglaterra vuelve a acercarse a Francia.⁴¹

No fue una mala descripción de lo que la Gran Bretaña entendía por equilibrio del poder. A la postre permitió a la Gran Bretaña pasar el siglo con sólo una guerra, relativamente breve, con otra de las grandes potencias: la guerra de Crimea. Aunque distara mucho de ser la intención de alguien, al estallar la guerra, fue precisamente la de Crimea la que causó el desplome del orden de Metternich, forjado tan dificultosamente en el Congreso de Viena. La desintegración de la unidad entre los tres monarcas del oriente europeo suprimió de la diplomacia europea el elemento moral de la moderación. Siguió 15 años de tumultos antes de que se lograra una nueva estabilidad, mucho más precaria.