

RELACIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICA INTERNA: LOS NEUTRALES EN LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL, UN ESTUDIO DE CASO*

ROBERTO RUSSELL
JUAN GABRIEL TOKATLIAN

INTRODUCCIÓN

ESTE TEXTO CONSTA DE TRES SECCIONES COMPLEMENTARIAS. La primera analiza el concepto de neutralidad, su alcance y modalidades, señala los factores internos y externos que influyen en su puesta en práctica y concluye con una mención de las diferencias existentes entre neutralidad y otras nociones emparentadas, como neutralismo, neutralización y aislamiento. La segunda sección presenta un análisis bastante exhaustivo de la idea y práctica de la neutralidad en la teoría de las relaciones internacionales. Por último, la tercera parte estudia comparativamente los factores de orden internacional e interno que llevaron a los gobiernos de Argentina, Chile, España, Irlanda, Portugal, Suecia, Suiza y Turquía a asumir una posición de neutralidad durante la Segunda Guerra Mundial.

El trabajo asume que “las relaciones internacionales y la política doméstica están tan interrelacionadas que deberían ser analizadas simultáneamente, como un todo [... porque] aun cuando son muy fuertes, las presiones externas no suelen ser totalmente determinantes”.¹ Desde esta perspectiva, se observa y sopesa la influencia de los factores externos e internos en las políticas adoptadas, siguiendo el conocido modelo de “juegos de doble nivel” de Putnam, dada su utilidad para abordar el tema que nos ocupa.²

* Este trabajo se realizó en el marco de los estudios auspiciados por la Comisión para el Esclarecimiento de las Actividades del Nazismo en la Argentina.

¹ Peter Gourevitch, “La segunda imagen invertida: los orígenes internacionales de las políticas domésticas”, *Zona Abierta*, núm. 74, 1996, p. 67.

² En breve, este modelo postula la participación simultánea de un actor en dos tableros de negociación, uno dentro del país y otro con actores externos. Véanse, en particular, Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, vol. 42, núm. 3, 1988, y Peter B. Evans, Harold K. Jacobson y Robert D.

Es preciso aclarar que este estudio no se propone abrir juicios sobre la neutralidad de los países mencionados ni evaluar las consecuencias de tal conducta. Ambos aspectos han dado lugar a un extenso debate que sigue abierto. Así, por ejemplo, para una parte de la literatura argentina referida al tema, la neutralidad de Argentina durante la Segunda Guerra Mundial fue un factor determinante de la “declinación” del país.³ En cambio, otros autores relativizan esta conclusión y señalan que es “dudoso que de haberse involucrado la Argentina en la guerra como lo hizo Brasil, podría haber gozado de los beneficios del Plan Marshall como proveedor de los mercados europeos”.⁴ El caso de España sugiere que la neutralidad no le produjo, salvo en los años de la inmediata posguerra, consecuencias particularmente negativas. Podría decirse que ella fue parcial y coyunturalmente costosa. Por otra parte, el hecho fortuito de que el presidente Harry Truman considerara a Turquía el campo límite de la tolerancia de Occidente ante el avance soviético eximió a este país de recibir castigos por parte de los Estados Unidos y Europa.

En breve, el balance de costos y beneficios de la neutralidad tiene distintas lecturas. Además, los premios y castigos recibidos por los neutrales de parte de los países vencedores, tanto en lo inmediato como a más largo plazo, dependieron fundamentalmente de factores ajenos a la Segunda Guerra Mundial, en especial de las necesidades y circunstancias propias de la Guerra Fría y, dentro de este marco general, de la importancia relativa de cada neutral para los líderes de ambos bloques, los Estados Unidos y la Unión Soviética.

Ideas y nociones en torno a la neutralidad

Según el *Diccionario* de la Real Academia Española, la neutralidad expresa la “cualidad o actitud de neutral”. El sujeto neutral “no es ni de uno ni de otro” y “entre dos partes que contienden, permanece sin inclinarse a ninguna de ellas”. En términos de naciones o estados, y no de personas o cosas, ser neutral significa “que no toma parte en una guerra movida por otros y se

Punam (eds.), *Double-Edged Diplomacy: An Interactive Approach to International Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993.

³ Carlos Escudé, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina*, Buenos Aires, Editorial Universidad de Belgrano, 1983.

⁴ Mario Rapoport, “Imágenes de la política exterior argentina. Tres enfoques tradicionales, 1930-1945”, en Silvia Ruth Jalabe (comp.), *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1996, p. 52.

acoge al sistema de obligaciones y derechos inherentes a tal actitud".⁵ Por su parte, el *Diccionario de política* de Bobbio, Matteucci y Pasquino, señala que la neutralidad "designa una condición jurídica" propia de "los estados que permanecen ajenos a un conflicto bélico existente entre otros dos o más estados".⁶ Adicionalmente, considera los "estados neutralizados" como "aquellos que, generalmente por medio de un tratado, asumen por vía programática y general el compromiso de mantenerse ajenos, neutrales, respecto de toda posible guerra".⁷ A su vez, el *Diccionario Penguin* sobre relaciones internacionales considera la neutralidad "un concepto legal que incluye derechos y deberes establecidos, tanto para un Estado que se abstiene de tomar parte en una guerra, como para las partes beligerantes".⁸ El vínculo entre la neutralidad y el derecho es evidente en las definiciones citadas; al adoptar una conducta neutral, un Estado se compromete a asumir y respetar un conjunto de prácticas legales relacionadas con el *status* de neutralidad.

Como dice Frank, la actitud neutral, aunque no la palabra, existe desde la antigüedad.⁹ En efecto, la adopción de posiciones neutrales puede rastrearse hasta el siglo VI a.C. en Grecia.¹⁰ El concepto se empleó desde 1378 y su primera utilización oficial puede encontrarse en un documento de 1408, en el que el rey de Francia declara su "neutralidad" en la lucha entre los papas de Roma y de Avignon.¹¹ Sin embargo, la neutralidad toma verdaderamente impulso luego de la constitución de los estados modernos. Las experiencias acumuladas a partir de esa etapa, en especial desde el siglo XVIII en adelante, permiten establecer un perfil variado y complejo del término.

Desde tiempos antiguos, la idea de "no ser de uno ni de otro" ha sido calificada de diversas maneras. En un extremo, se aprecia una valoración positiva de la misma: "retraimiento hacia el medio", "permanecer en paz", "quedarse quieto", "retirarse de las hostilidades", etc. En el otro, se expre-

⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Espasa-Calpe 21ª ed., 1992, tomo II, p. 1438.

⁶ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 1983, p. 1046.

⁷ *Ibid.*, p. 1048.

⁸ Graham Evans y Jeffrey Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations*, Londres, Penguin Books, 1998, p. 366.

⁹ Véase Robert Frank, "La neutralité: évolution historique d'un concept", Jukka Nevakivi (ed.), *Neutrality in History*, Helsinki, Tiedekirja, 1993.

¹⁰ Véase Robert A. Bauslaugh, *The Concept of Neutrality in Classical Greece*, Berkeley, University of California Press, 1991.

¹¹ Robert Frank, *op. cit.*, p. 25.

san opiniones negativas mediante el empleo de calificativos despectivos: elusiva, aprovechadora, indigna, pérfida e incorrecta, entre otros.¹²

Por lo general, el sujeto de la neutralidad ha sido un país débil,¹³ medio¹⁴ o periférico¹⁵ y no los países más poderosos e influyentes.¹⁶ En realidad, la existencia de estos últimos países es la que explica la conducta neutral que es propia de un sistema internacional encabezado por dos o más grandes potencias. Así, en la medida en que se eleva el lugar de un país en la jerarquía internacional menor es su propensión o interés en mantener la neutralidad, y mayor es el aliciente para participar en un conflicto dado.

La conducta neutral se asocia con la abstención y la no asistencia directa o indirecta a uno u otro contrincante. Ella trae aparejado un impedimento: la imposibilidad de cualquier acción abierta o encubierta de guerra. Asimismo, la neutralidad lleva implícita la noción de tolerancia, lo cual simboliza el respeto y la consideración de los puntos de vista de los adversarios enfrentados.

El comportamiento de un neutral se ha definido en términos morales o de conveniencia. Dicho de otro modo, como la manifestación de una política principista o como la expresión práctica de intereses concretos. Por lo general, los propios neutrales otorgan a su decisión un estatus de con-

¹² Véase Gregory A. Raymond, "Neutrality Norms and the Balance of Power", *Cooperation and Conflict*, vol. 32, núm. 2, 1997.

¹³ La concepción de debilidad que se utiliza aquí es la de Buzan. Según él, "weak states [...] will refer to the degree of socio-political cohesion [...] weak states either don not have, or have failed to create, a domestic political and societal consensus of sufficient strength to eliminate the large-scale use of force as a major and continuing element in the domestic political life of the nation". Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Boulder, Lynne Rienner Pub., 2ª ed., 1991, pp. 97 y 99.

¹⁴ La concepción de país medio que se utiliza aquí es la de González. Según dice, esta categoría se "deriva de la compleja y cambiante interrelación entre los siguientes factores: la posesión de ciertos atributos, capacidades y atractivos internos, la ocupación de una posición intermedia en la estructura de poder mundial (condicionada por el modo de inserción en la economía capitalista) que se manifiesta de manera inmediata en el ámbito regional, y la voluntad explícita o implícita de utilizar dichos recursos y aprovechar esa posición de poder relativo para influir en ciertas instancias de la vida internacional y regional, a fin de promover y defender los intereses nacionales en los términos definidos por la élite política (seguridad nacional, desarrollo económico, estabilidad política)". Guadalupe González, "México", en Gerhard Drekonja K. y Juan G. Tokatlian (eds.), *Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana*, Bogotá, CEREC/CEI, Universidad de los Andes, 1983, p. 316.

¹⁵ La condición periférica corresponde a una condición geográfica –distante del centro gravitante del sistema internacional con mayor poder–, a una situación política –carente de una amplia capacidad de autonomía en el plano externo– y a un estatus militar –irrelevante desde la perspectiva estratégica de los actores más preponderantes y recursivos.

¹⁶ Véase Efrain Karsh, *Neutrality and Small States*, Londres, Routledge, 1988.

ducta moral, justa y pacífica (frente a la amoralidad o inmoralidad de la guerra y sus ejecutores). A su vez, quienes se oponen a la neutralidad acusan a los neutrales de oportunistas.

En cuanto a su alcance, la neutralidad puede ser integral o restringida, esto es, puede ejercerse en forma amplia y comprensiva, tanto en lo legal y político, como en lo militar y económico, o de manera calificada, por ejemplo, no consintiendo un libre flujo económico total.

Por otra parte, la conducta neutral adopta diversas modalidades. Puede ser: *a*) armada o no armada (esto es, que el neutral esté suficientemente pertrechado como para disuadir a los beligerantes de que no lo involucren en una guerra mediante una acción de fuerza o, por el contrario, que el neutral carezca de, o no procure, una capacidad disuasiva propia); *b*) activa o pasiva (en el primer caso, un país despliega una neutralidad de alto perfil y muy dinámica mientras que en el segundo se escoge una neutralidad de bajo perfil y poco vigorosa); *c*) ocasional (es decir episódica, temporal, circunstancial) o permanente (cuando se ejerce durante periodos prolongados y forma parte de las tradiciones de política exterior de un país); y *d*) voluntaria (cuando nace de una decisión propia) o involuntaria (cuando es el resultado de un proceso impuesto por otra u otras naciones). Además, puede ser impasible (lo que significa un desinterés frente a un conflicto determinado), indeterminada (ante el hecho de que una u otra parte resulte victoriosa en un enfrentamiento bélico), distante (cuando existe un alejamiento geográfico-territorial o ideológico-político respecto de una disputa armada), imparcial (cuando se desarrolla una conducta simétrica y semejante frente a los bandos beligerantes), y benevolente (cuando se preserva la condición de neutral pero se favorece la causa de uno de los beligerantes). En cierto modo, este tipo de neutralidad se asemeja a la no beligerancia.¹⁷

Adicionalmente, el contexto externo e interno de la neutralidad es importante. Factores exógenos influyen sobre las posibilidades de un comportamiento neutral. Por ejemplo, en una situación de guerra limitada –en cuanto a la cantidad de protagonistas, a su intensidad, a su ubicación geográfica, a su expansión territorial, a su significación sistémica, entre otros

¹⁷ Véanse *ibid.*; Daniel Frei, *Dimensionen neutraler Politik: Ein Beitrag zur Theorie der internationalen Beziehungen*, Ginebra, Institut universitaire des hautes études internationales, 1969; Jürg Martin Gabriel, *The American Conception of Neutrality After 1941*, Londres, MacMillan Press, 1988, y John N. Petrie, "American Neutrality in the 20th Century: The Impossible Dream", *National Defense University McNair Paper*, núm. 33, enero 1995. Sobre la neutralidad benevolente de Argentina durante la Primera Guerra Mundial, véase Ricardo Weinmann, *Argentina en la Primera Guerra Mundial. Neutralidad, transición política y continuismo económico*, Buenos Aires, Bibles, 1994.

factores— es más factible el ejercicio de la neutralidad. De acuerdo con el momento del conflicto, la coalición más débil puede preferir (y sugerir) un menor involucramiento de los neutrales, pero en tanto cambia el equilibrio de fuerzas en el campo militar de la guerra esa coalición, ahora en avance, puede promover (y presionar a favor de) la participación de los neutrales en el conflicto. Además, si bien un conflicto se dirime en el campo de combate de los beligerantes, la “guerra económica” es una estrategia complementaria de toda confrontación que afecta no sólo a los contrincantes, sino también a los neutrales y, por consiguiente, incide sobre la capacidad de estos últimos para prolongar su neutralidad.¹⁸

De forma paralela, en la medida en que un neutral posea un recurso estratégico para el combate militar (minerales, por ejemplo) o para el esfuerzo de guerra (alimentos, por ejemplo), mayor será el intento de presionarlo (y de castigarlo). Asimismo, si los neutrales son países importantes (por sus atributos de poder o por su valor estratégico), su aporte a un enfrentamiento armado es más valorado por los beligerantes, y, por ende, son objeto de una combinación de halagos, concesiones, exigencias, demandas y apremios para que abandonen la neutralidad en alguna coyuntura de la guerra. De igual manera, las potencias procuran que el mayor número posible de naciones se comprometan en un conflicto armado, afectando de este modo los márgenes de acción de países que no están en condiciones, internas y externas, de mantener su neutralidad. Sin embargo, también es evidente que de acuerdo con el tipo, alcance e intensidad de una guerra, los beligerantes pueden convivir con algún (os) neutral (es) dada su potencialidad mediadora en cierto momento del conflicto. Finalmente, cuanto más valores e ideologías estén en juego en un enfrentamiento internacional, mayor será la presión para que en él participe el mayor número de estados. En estos casos, los compromisos se asumen como absolutos, lo que resta espacio de aceptación y reconocimiento a las conductas neutrales.

Factores contextuales internos en los países neutrales también gravitan en la preservación o abandono de la neutralidad. Entre ellos se destacan el cambio de gobierno y de régimen político, el nivel de la capacidad de maniobra del grupo gobernante, el estado de la economía, el apoyo doméstico a la estrategia internacional, la destreza y las preferencias ideológicas de los líderes, el prestigio de la diplomacia, la influencia de la oposición en las políticas interna y externa y la incidencia en la política nacional de las delegaciones diplomáticas de los países más poderosos comprometidos en un conflicto armado.

¹⁸ Sobre la “guerra económica”, véase Arnold J. Toynbee, *La guerra y los neutrales*, Barcelona, Vergara, 1965.

Cabe agregar que la literatura especializada ha subrayado las diferencias existentes entre neutralidad, neutralismo, neutralización y aislamiento. La neutralidad es fundamentalmente un concepto legal internacional mientras que el neutralismo es un concepto político¹⁹ que “se refiere a una declaración de no participación en conflictos específicos y al tratamiento imparcial de todas las partes”.²⁰ Durante la Guerra Fría,²¹ el término neutralismo fue reemplazado por el de no alineamiento, posición que fue invocada por estados recientemente independizados y débiles para preservar su seguridad, autonomía y equidistancia en medio de un escenario mundial bipolar y competitivo. Bobbio, Matteucci y Pasquino también distinguen neutralidad de neutralismo. Para ellos, el último término denota “la actitud política de quien frente a un conflicto en curso mantiene una postura de no compromiso y de equidistancia de las partes en lucha”.²² En este sentido, neutralismo sería más un sinónimo de no intervención.

La neutralización de un país se establece mediante el acuerdo de un número de actores interesados en que un Estado –por las razones que fuere– permanezca neutral de manera permanente o transitoria. El aislamiento, finalmente, implica una separación completa y hasta la indiferencia frente a los asuntos globales. Se traduce en un repliegue voluntario y deliberado de la política mundial por razones estrictamente políticas y de orden preferentemente interno.

Teorías de relaciones internacionales y neutralidad

En este apartado se estudian las distintas versiones y juicios acerca de la neutralidad que ofrecen las teorías de las relaciones internacionales.²³ Existen importantes diferencias tanto entre teorías en pugna como dentro de cada tradición teórica debido a que el concepto, siguiendo a Gallie, es “bá-

¹⁹ Sobre neutralidad jurídica y el neutralismo político véase, entre otros, Samir N. Anabawī, “Neutralists and Neutralism”, *Journal of Politics*, vol. 27, núm. 2, 1965.

²⁰ Graham Evans y Jeffrey Newnham, *op. cit.*, p. 365.

²¹ El neutralismo ha recibido, por lo general, una lectura y un análisis político. Uno de los muy escasos intentos de evaluar el neutralismo diplomático mediante un análisis económico aparece en Albert Hirschman, “The Stability of Neutralism: A Geometrical Note”, *American Economic Review*, vol. LIV, núm. 2, 1964.

²² Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *op. cit.*, p. 1049.

²³ Véanse, entre otros, Nils Andrén, “On the Meaning and Uses of Neutrality”, *Cooperation and Conflict*, vol. 12, núm. 2, 1991; Alan T. Leonhard (ed.), *Neutrality: Changing Concepts and Practices*, Lanham, University Press of América, 1988, y Roderick Ogley (ed.), *The Theory and Practice of Neutrality in the Twentieth Century*, Nueva York, Barnes & Noble, 1970.

sicamente controvertible”.²⁴ Esta situación revela la importancia de analizar cuidadosamente el tema que, además de su interés intrínseco, resulta imprescindible para el estudio empírico que nos hemos propuesto.

El tema de la neutralidad de los estados fue introducido por los enfoques legales. En efecto, el derecho —en especial el derecho internacional— ofrece una primera aproximación a la neutralidad que se elabora y desarrolla en forma sistemática a partir del siglo XVIII. Desde ese momento, se realizan valiosos aportes que explican y justifican el hecho de que un Estado tenga el “derecho” a adoptar una posición neutral. Esta opción, fundamentalmente, aparece como una respuesta a las transformaciones generadas por la Revolución industrial: la “expansión del comercio mundial y la creciente interdependencia entre estados [...] que hizo muy difícil aislar y contener las guerras entre pocos estados. Aun las pequeñas guerras comenzaron a amenazar las relaciones comerciales de las que dependía el resto de la comunidad internacional”.²⁵ La neutralidad también se definió en términos de deberes de los neutrales. Este aspecto fue abordado por Grocio en 1625 en su obra *De jure belli et pacis*, donde introduce la noción capital de deber de “imparcialidad” frente a los beligerantes.²⁶ En breve, derecho, economía, política y guerra contribuyeron en forma complementaria al desarrollo normativo de un marco legal internacional favorable a la neutralidad que también recibió importantes aportes desde el campo de la ética.

La Proclamación de Neutralidad de George Washington del 22 de abril de 1793 en medio del conflicto entre Gran Bretaña, Austria, Prusia, Cerdeña y los Países Bajos, por un lado, y Francia, por el otro, invocando la adopción de “una conducta amistosa e imparcial frente a los beligerantes”, se constituyó en un hito político sobre el tema.²⁷ Ello, sin embargo, no impidió que Francia —a través del ministro Edmond Genet— procurara alistar, desde los Estados Unidos, operaciones contra Gran Bretaña. En reacción a este intento, un año después, el 5 de junio de 1794, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la primera Ley de Neutralidad de ese país. Se intentaba así dar un *status* legal a la neutralidad, estableciendo un conjunto tanto de obligaciones como de sanciones destinadas a asegurar la no violación del estatuto neutral adoptado por el Estado. En este caso, política y derecho se yuxtaponen para defender y promover la neutralidad.

²⁴ Véase W.B. Gallie, “Essentially Contested Concepts”, en Max Black (ed.), *The Importance of Language*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1962.

²⁵ W. Michael Reisman y Chris T. Antoniou, *The Laws of War*, Nueva York, Vintage Books, 1994, p. 133.

²⁶ Véase Robert Frank, *op. cit.*

²⁷ Véase Thomas P. Brockway, *Basic Documents in United States Foreign Policy*, Princeton, D. Van Nostrand Company, 1957.

La Declaración de París del 16 de abril de 1856 sobre Derecho Marítimo, firmada por Austria, Francia, Gran Bretaña, Prusia, Rusia, Cerdeña y Turquía, se concretó luego de la Guerra de Crimea de 1854 y se justificó en los siguientes términos: regular la libertad de navegación en los mares, diferenciar el tratamiento de navios y propiedades enemigas de los de los neutrales, y evitar las actividades de corsario y de contrabando en medio de los conflictos armados. En este caso, comercio y derecho se entrecruzan para fundamentar y proteger la neutralidad.

Desde finales del siglo XIX, los derechos y deberes de los neutrales, en términos de la guerra tanto en el mar como terrestre, fueron codificándose. La Convención de La Haya del 18 de octubre de 1907 resume el acervo legal sobre las reglas, condiciones y responsabilidades de los neutrales.²⁸ Guerra y derecho se enlazan para formalizar y asegurar la neutralidad.

El Pacto Kellogg-Briand del 27 de agosto de 1928, que condena el recurso a la guerra para resolver controversias internacionales y su renuncia como un instrumento de política de una nación hacia otras, se inscribe en la tradición idealista de desterrar el conflicto armado entre los estados y se acerca, por ende, a las posiciones que procuran eludir la guerra y sus costos por medio de normas, reglas y procedimientos. Ética y derecho se entretujan para favorecer y apuntalar la neutralidad.

Si bien esta suma de iniciativas, reglas y compromisos pretendió constituir un genuino régimen internacional sobre la neutralidad, su alcance, respaldo y aplicación fueron bastante deficientes. Es posible afirmar, siguiendo a Young, que este régimen fue relativamente espontáneo (no existió una gran coordinación consciente entre los participantes) y, por tanto, no fue un régimen negociado (con un consentimiento explícito de las partes) ni impuesto (determinado de manera deliberada por los poderes dominantes).²⁹ Esos aspectos, ciertamente, impidieron el establecimiento de un régimen amplio y aplicable.

En resumen, desde la perspectiva legal la neutralidad es claramente un "derecho de los estados"³⁰ que, además de proteger jurídicamente al Esta-

²⁸ En el ámbito hemisférico, el Convenio Interamericano de Neutralidad Marítima, firmado en La Habana el 20 de febrero de 1928, representa el mayor esfuerzo continental por defender la libertad comercial en tiempos de guerra, precisar las obligaciones de los beligerantes y estipular los derechos y deberes de los neutrales.

²⁹ Véase Oran R. Young, "Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes", en Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1986.

³⁰ Michael Donelan, *Elements of International Political Theory*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 125.

do que la adopta, favorece la seguridad internacional.³¹ En este último sentido, y de acuerdo con Raymond, la neutralidad limita el alcance de la guerra (al disminuir el número de beligerantes), modera la destructividad de un conflicto armado (al reducirse los territorios y poblaciones afectados por él) y eleva la posibilidad de terminar un enfrentamiento entre estados (al proveer una potencial mediación entre las partes).³²

La cuestión de la neutralidad también ocupa un lugar importante en la teoría de las relaciones internacionales. El realismo, el liberalismo, el estructuralismo, el constructivismo y el posmodernismo ofrecen miradas distintas sobre la conducta neutral que ayudan a enriquecer su tratamiento conceptual.

El paradigma realista –en sus vertientes clásica y estructural– se ha ocupado con cierto detalle del tema a partir de una noción fundamental para esta escuela: la persistencia del equilibrio de poder, sea éste diádico o no, en la política internacional. Es posible identificar diferencias entre los realistas clásicos y los estructurales. Los primeros analizan la neutralidad en términos de resultados. Como en otros aspectos de las relaciones internacionales, prima aquí una “ética consecuencialista”: la neutralidad se mide según su impacto sobre el poder relativo de un actor. De acuerdo con este punto de vista, los realistas concluyen que la neutralidad, tal como lo mostraría la experiencia histórica, tiende a producir consecuencias negativas para los intereses nacionales de los neutrales.

Reputados antecesores del realismo clásico como Tucídides y Maquiavelo criticaron fuertemente la neutralidad por considerarla un comportamiento inefectivo. En el famoso “Debate Meliano” de la *Historia de la guerra del Peloponeso*, Tucídides señala las razones que llevaron a los atenienses a no aceptar que los melios, como era su deseo, permanecieran “neutrales” entre Atenas y Esparta. Ante la pregunta de los delegados melianos: “si permanecemos inactivos, ¿no aceptaréis ser amigos en vez de enemigos, sin ser aliados de ninguno de los dos bandos?”, sus pares atenienses respondieron de modo categórico: “No, pues no nos perjudica tanto vuestra enemistad como vuestra amistad justificada por nuestra debilidad, ya que para los súbditos el odio es un ejemplo manifiesto de poder.”³³ La insistencia de los melios en preservar su neutralidad en la guerra del Peloponeso los condujo a una terrible derrota infligida por Atenas.

³¹ Véase, entre otros, Daniel Frei, “Neutrality”, en Ervin Lazlo y Jong Youl Yoo (eds.), *World Encyclopedia of Peace*, Oxford, Pergamon Press, 1986.

³² Véase Gregory A. Raymond, *op. cit.*

³³ Tucídides, *Historia de la guerra del Peloponeso*, Madrid, Ediciones Cátedra, 1988, p. 481.

Igualmente, Maquiavelo sostiene en *El príncipe*:

Merece también aprecio un príncipe cuando es verdadero amigo o verdadero enemigo, es decir, cuando sin reparo alguno se muestra favorable o contrario a alguien, determinación mucho más útil que la de permanecer neutral, porque si dos príncipes poderosos, vecinos tuyos, llegan a las manos, hay que tener en cuenta si el vencedor te puede o no causar daño. En cualquiera de los dos casos te será siempre útil tomar partido por alguno de ellos e intervenir en la guerra, pues en el primero, si permaneces neutral, serás siempre presa del vencedor, con satisfacción y alegría del vencido, y sin que puedas alegar razón alguna que justifique tu conducta y te defienda del conquistador. Porque quien vence no quiere amigos sospechosos que dejen de ayudarlo en la adversidad, y el que pierde rechazará tu amistad por no haber querido protegerlo con las armas durante la lucha.³⁴

En consecuencia, en un conflicto determinado, había que escoger bandos, precisar posiciones y asumir riesgos. Para ambos autores, los neutrales eran actores inmaduros, moralmente irresponsables y políticamente sospechosos, y además estaban estratégicamente equivocados.

En una línea semejante, se puede ubicar a un influyente realista como Niebuhr, para quien la confusión entre idealismo, ética, paz y neutralidad se hizo evidente durante la Segunda Guerra Mundial. Según este autor, “la política de neutralidad [...] no sólo es una teoría moral reprochable, sino también una política denigrante”. Cualquier paz, en su opinión, no es mejor que la guerra y, por ello, naciones como Holanda y Bélgica debieron haber combatido y resistido el avance alemán durante la Segunda Guerra Mundial en vez de proclamar una neutralidad ambigua.³⁵

Paralelamente, para un realista clásico como Morgenthau la neutralidad debe ser entendida en función del equilibrio de poder. Dentro de ese marco de referencia, los neutrales son actores que, al no comprometerse, renuncian de hecho “a desarrollar una política exterior” activa en los asuntos mundiales.³⁶ Según Morgenthau, la neutralidad es corrosiva y debe desalentarse. A pesar de este rechazo, identificó una serie de situaciones que justifican la neutralidad: cuando la independencia de un país está asociada al equilibrio de poder (como Bélgica), cuando se está bajo la égida de un poder protector preponderante (como Portugal) o cuando se es poco atrac-

³⁴ Maquiavelo, *El príncipe*, Bogotá, El Ancora Editores, 1988, pp. 140-141.

³⁵ Reinhold Niebuhr, *Christianity and Power Politics*, Nueva York, Charles Scribner' Sons, 1940, pp. 42-47.

³⁶ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Alfred A. Knoff, 6ª ed., 1985, p. 122.

tivo para las ambiciones imperiales de una gran potencia (como España).³⁷ Para este autor, Suiza y Suecia lograron mantener su neutralidad en la Segunda Guerra Mundial por combinar todas o algunas de esas condiciones.

Un destacado estudioso del paradigma en evaluación, John Vasquez, opina que, según los realistas, para las naciones débiles, “la alianza con una potencia fuerte es [más] útil a sus propios intereses”.³⁸ A su vez, Wolfers introduce un matiz a la opinión de Morgenthau sobre la renuncia de los neutrales a ejercer una política exterior activa al distinguir “neutrales” de “neutralistas”: los primeros despliegan una política exterior basada en la pasividad y la abstención mientras que los segundos aplican una política internacional dinámica y propositiva.³⁹ Una opinión semejante en torno a los “neutralistas positivos” puede encontrarse en Liska, quien, sin embargo, subraya que los neutrales en general “ignoran los requisitos objetivos del equilibrio internacional y la seguridad”.⁴⁰ Por su parte, Kennan, al evaluar en particular la Primera y la Segunda Guerra Mundial, juzgó la neutralidad y su práctica como disparatada y deplorable.⁴¹

Otro realista, Kissinger, también acentúa que los estados deben reconocer el equilibrio de poder en sus prácticas externas. Así, justifica la neutralidad cuando es un “instrumento de negociación” (*bargaining tool*) de una nación emergente, tal es el caso de la política seguida por los Estados Unidos hasta las dos guerras mundiales.⁴² Sin embargo, un Estado no puede ni debe ejercitar la neutralidad cuando alcanza la madurez.

Para Carr, un destacado exponente del realismo inglés, los cambios tecnológicos, tanto militares como mercantiles, hicieron fútil y obsoleta la apelación a la neutralidad. Ya no sería más “una política practicable por un Estado pequeño para lograr su seguridad, el cual está cada vez más obligado a buscar alianzas con estados cercanos poderosos”.⁴³

Por su lado, realistas practicantes como Winston Churchill y John Foster Dulles fustigaron la adopción de la neutralidad, en particular durante

³⁷ *Ibid.*, p. 196.

³⁸ John A. Vasquez, *El poder de la política de poder*, México, Ediciones Gernika, 1991, p. 57.

³⁹ Véase el capítulo 14 (“Allies, Neutrals, and Neutralists in the Context of United States Defense Policy”) de Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration. Essays in International Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1962.

⁴⁰ George Liska, “The Third Party: The Rationale of Nonalignment”, en Laurence W. Martin (ed.), *Neutrality and Nonalignment. The New States in World Affairs*, Nueva York, Praeger Pub., 1962, p. 86.

⁴¹ Véase George F. Kennan, *Realities of American Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1954.

⁴² Henry Kissinger, *Diplomacy*, Nueva York, Simon & Schuster, 1994, p. 30.

⁴³ Charles Jones, *E.H. Carr and International Relations. A Duty to Lie*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 89.

la Segunda Guerra Mundial, juzgando la práctica neutral con calificativos despectivos: impúdica, cobarde y miope.⁴⁴

Según se aprecia, un hilo conductor recorre a los denominados realistas históricos como Tucídides y Maquiavelo, a realistas teóricos como Niebuhr, Morgenthau, Wolfers, Liska y Carr, a realistas practicantes como Churchill y Dulles y a realistas teóricos y practicantes como Kennan y Kissinger: la percepción negativa de la neutralidad, en especial en momentos decisivos de una guerra.

El rechazo realista a la neutralidad se hizo más nítido después de la Segunda Guerra Mundial y en el ámbito de los formuladores de políticas en Washington. Explícitamente, el famoso NSC 68 indicaba que era imperativo para los Estados Unidos que “*our allies do not as a result of a sense of frustration or of Soviet intimidation drift into a course of neutrality eventually leading to Soviet domination*”.⁴⁵ Se trataba de contener el neutralismo donde fuese necesario.⁴⁶

Sin duda, detrás de este juicio negativo sobre la neutralidad se manifiesta la posición del poderoso –tanto del que tiene poder como del que aspira a incrementarlo– para quien, en un conflicto armado o en una disyuntiva vital, toda actitud neutral es condenable. El que posee poder, así como el que ambiciona tenerlo, prefieren un involucramiento masivo de todos los participantes, tanto por razones políticas e ideológicas como por motivos económicos y militares. La maximización del propio poder –tan cara al realismo– exige asegurarse que el contrincante no pueda alcanzar esa misma meta. De allí que la neutralidad sea percibida como una deserción en la lucha por el poder entre los grandes oponentes.

De modo concomitante, cabe mencionar que la imagen del neutral para el actor poderoso no es la del enemigo o adversario.⁴⁷ Es, más bien, la imagen del dependiente o inmaduro; la de alguien que no entiende los intereses en juego en una coyuntura dada (particularmente en momentos de guerra) ni puede actuar en consecuencia. Ante esa realidad, el poderoso –siguiendo el recetario realista– puede optar por persuadir o presionar al neutral para lograr un cambio de posición favorable a su propia necesidad como gran potencia. Paradójicamente, el realismo propone una especie de

⁴⁴ Véase Gregory A. Raymond, *op. cit.*, p. 124.

⁴⁵ U.S. National Security Council, “NSC-68: A Report to the National Security Council, April 14, 1950”, *Naval War College Review*, mayo-junio de 1975, p. 95.

⁴⁶ Véase Jerry W. Sanders, *Peddlers of Crisis: The Committee on the Present Danger and the Politics of Containment*, Boston, South End Press, 1983.

⁴⁷ Sobre la diferencia entre la imagen del enemigo y la del dependiente, véase Martha L. Cottam, *Images and Intervention: U.S. Policies in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994.

postura principista –de exigencia casi normativa– en vez de una pragmática, más cercana a la racionalidad medios-fines y a la lógica costo-beneficio propias de la visión realista clásica de las relaciones internacionales.

Al mismo tiempo, los realistas aceptan y respaldan la neutralización. Esta posibilidad, como quedó dicho, no resulta de la opción autónoma de un actor menor o periférico, sino del hecho de que uno o varios grandes poderes la instauren, garantizando la integridad de tal Estado, siempre y cuando no quiebre su neutralidad ni adopte decisiones –diplomáticas o militares– contra el o los agentes que establecieron y aseguraron su *status* neutral. Ejemplos de neutralización han sido los de Luxemburgo entre 1867 y 1940, Bélgica entre 1839 y 1919 y Austria a partir de 1955 y durante la Guerra Fría, entre otros.⁴⁸ Cabe señalar que la neutralización no es ajena al equilibrio de poder. Es una parte fundamental del juego de los grandes poderes en la construcción del equilibrio de poder general o regional.

En la orilla del realismo estructural, no existe *a priori* una valoración negativa de la neutralidad, ni se juzga inconveniente su invocación. Desde este ángulo analítico no interesa tanto la voluntad del Estado (factor de segunda imagen), sino las consecuencias de la anarquía, principio ordenador de la estructura internacional, sobre la conducta de los estados y, más específicamente, en la repetición del equilibrio de poder.⁴⁹ Frente a este último, las conductas posibles para los estados serían sólo dos, tanto para los países centrales como para los periféricos: equilibrar (*balance*) a favor de una coalición desafiante o antihegemónica, o plegarse (*bandwagon*) a la coalición ganadora o hegemónica. En un sistema dominado por el equilibrio de poder, ante el desequilibrio producido por la preponderancia de un solo polo, se hace necesario, según Waltz, el *balancing*.

En su texto sobre la formación de las alianzas, Walt introduce un importante matiz al enfoque de Waltz. La teoría del equilibrio del poder desarrollada por este último autor sostiene que los estados, tanto las grandes potencias como los secundarios, procuran equilibrar a los estados dominantes cuando se sienten amenazados por la acumulación, lisa y llana, de atributos de poder (militares, económicos, tecnológicos, demográficos, políticos, etc.). En cambio, la teoría de equilibrio de amenazas expuesta por Walt señala que esta suma de atributos no constituye por sí misma una fuente de peligros y, en consecuencia, tampoco sería la variable principal para comprender el origen y la evolución de las alianzas. El poder acumu-

⁴⁸ Véase, Cyril E. Black, Richard A. Falk, Klaus Knorr y Oran R. Young, *Neutralization and World Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1968.

⁴⁹ Véase Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979.

lado y la amenaza se superponen pero no son idénticos.⁵⁰ Según Walt, el comportamiento estatal es una respuesta a las amenazas que provienen de otros estados y que resultan de una combinación de cuatro factores: acumulación de recursos de poder, proximidad geográfica, capacidades ofensivas e intenciones agresivas. En sus palabras, “los estados percibidos como agresivos llevarán probablemente a los otros a equilibrarlos”.⁵¹ De acuerdo con esto, los países secundarios no podrían mantenerse impasibles, y en caso de una guerra deberían optar por el *bandwagoning* a la potencia percibida como no (o menos) agresiva.⁵²

En un trabajo más reciente, Schroeder introduce una tercera opción que da lugar a la neutralidad en la teoría neorrealista: la posibilidad de esconderse (*hiding*) frente a la competencia por la hegemonía.⁵³ Esta postura, que es asumida como aislacionista y defensiva, supone evitar contactos con diversas contrapartes comprometidas en la lucha por el poder o preferir la pasividad. Así, se reconoce que la neutralidad puede ser funcional para un país periférico en determinadas situaciones históricas. Para Schroeder, la Segunda Guerra Mundial es un importante estudio de caso sobre la neutralidad y su funcionalidad. Neutrales como España, Suecia, Suiza y Turquía se fueron inclinando de acuerdo con la evolución de la guerra: hasta 1941 estuvieron atentos al avance de Hitler, después de 1941-1942 se plegaron cada vez a sus enemigos. Hasta Argentina, según Schroeder, fue definiéndose cada vez más a favor de los aliados.

Desde otro enfoque realista, denominado “realismo periférico”, se sostiene que la neutralidad es incorrecta e inconducente: puede reflejar dos actitudes igualmente equivocadas, un idealismo gravoso o un desafío desatinado.⁵⁴ Para Escudé, la no consideración de las asimetrías de poder en el sistema internacional y de los costos que produce una política neutral para los países periféricos lleva a la adopción de una estrategia errada, sea ésta inocente o premeditada. En consecuencia, el actor menor (relativamente irrelevante para los intereses vitales de una potencia mayor)

⁵⁰ Michael Mastranduno, “Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War”, *International Security*, primavera de 1997, vol. 21, núm. 4, p. 59.

⁵¹ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987, p. 25.

⁵² *Ibid.*, p. 29.

⁵³ Véase Paul Schroeder, “Historical Realist vs. Neo-realist Theory”, *International Security*, vol. 19, núm. 1, 1994.

⁵⁴ Véase Carlos Escudé, *El realismo de los estados débiles*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

debería entender que lo más conveniente es plegarse,⁵⁵ y no confrontar al actor dominante.

Aportes recientes de autores realistas como Michael Brown, Thomas Christensen, Randall Schweller y Fareed Zakaria, entre otros, han sido ubicados por Gideon Rose en una categoría distinta dentro de la tradición realista: el “realismo neoclásico”. Estos trabajos suman a las variables utilizadas por los realismos clásico y estructural otras que intervienen en el nivel de la unidad de análisis (el Estado). En especial, el impacto de las percepciones de las élites políticas y del tipo de estructura interna en el modo en que los estados responden a las incertidumbres del escenario externo.⁵⁶ Ambos factores serían fundamentales para explicar por qué los líderes, por ejemplo, deciden seguir una política de neutralidad. Rose destaca que más que la búsqueda de seguridad, las élites –en los trabajos de los autores mencionados– pretenden manejar la incertidumbre y controlar, en algo, el ambiente internacional que confrontan.

Como puede apreciarse, esta perspectiva teórica matiza las visiones generalmente críticas de los realismos clásico, estructural y periférico de la neutralidad. No estaríamos ante un enfoque que la avala o defiende; simplemente, se postula la necesidad de incorporar la dimensión interna de la política exterior y, consecuentemente, el papel de las élites dirigentes y el nivel de autonomía de que disponen frente a las presiones y demandas de la sociedad.

Por su parte, la perspectiva liberal sobre la neutralidad resulta más problemática y menos homogénea que la realista.⁵⁷ En la tradición grociana, la posición neutral se califica según la guerra sea “justa” o “injusta”. En

⁵⁵ Según Larson, la opción “*bandwagon*” en la de los estados con instituciones frágiles, con una identidad nacional débil, muy influidos por fuerzas externas y bastante ansiosos por recibir asistencia económica y de otra índole de un poder gravitante. En ese contexto, aquella alternativa de orden externo, en medio de un escenario interno fragmentado, puede contribuir a asegurar la influencia y el control domésticos de una élite. Véanse Deborah Welch Larson, *Origins of Containment: A Psychological Explanation*, Princeton, Princeton University Press, 1985, y Deborah Welch Larson, “Bandwagon Images in American Foreign Policy: Myth or Reality?”, en Robert Jervis y Jack Snyder (eds.), *Dominos and Bandwagons: Strategic Belief and Superpower Competition in the Eurasian Rimland*, Nueva York, Oxford University Press, 1990.

⁵⁶ Véase Gideon Rose, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, *World Politics*, vol. 51, núm. 3, 1998.

⁵⁷ Véanse, entre otros, Francisco Javier Peñas, “Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos”, *Isegoría*, núm. 16, mayo de 1997; David Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nueva York, Columbia University Press, 1993; Michael W. Doyle, “Liberalism and World Politics”, *American Political Science Review*, vol. 80, 1986, y Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown, and Co., 1977.

el primer caso, los países que deciden mantenerse neutrales no deben hacer nada que aumente el poder del Estado que sirve las causas malas o que debilite a quien tiene la justicia de su parte. Cuando la guerra es "injusta" el deber de "imparcialidad" se impone. Ciertamente, esta última situación era la que predominaba en Europa cuando Grocio desarrolló sus trabajos. Como recuerda Frank, el papa ya no tenía la autoridad para establecer el campo en el que se situaba la justicia o la injusticia.⁵⁸ Este aspecto deja de ser "objetivable" y el problema se traslada del terreno de la moral al de las relaciones de fuerzas entre las grandes potencias.

En la tradición kantiana de la "paz perpetua", la neutralidad se admite en caso de guerra entre estados no democráticos y no así cuando tiene lugar entre uno o varios estados autoritarios y los miembros de la "federación de democracias", que integrarían un sistema propio de seguridad colectiva. En la tradición smithiana, que destaca las consecuencias benéficas de la "mano invisible" del mercado y los efectos bondadosos del *free trade*, se supone que la guerra es improductiva; algo que los neutrales han sostenido en reiteradas oportunidades. En la tradición wilsoniana de la seguridad colectiva, la responsabilidad comunitaria para responder a las amenazas a la paz no deja lugar a la neutralidad. Más aún, los países neutrales pueden aparecer como actores egoístas que se oponen a "hacer la guerra a la guerra".⁵⁹ La agresión no es sólo un crimen contra las víctimas inmediatas, sino contra toda la sociedad internacional. La implicancia obvia de este razonamiento es que no se puede ser neutral frente a los agresores y sus víctimas: los estados tienen el derecho y el deber de responder a la agresión. Este deber hacia los otros se fundamenta en razones morales (castigar a quien ha iniciado una guerra injusta) y de conveniencia (al participar en la guerra dentro de un esquema de seguridad colectiva cada Estado invierte en su propia seguridad a largo plazo).⁶⁰ En breve, las vertientes liberales clásicas informan de modo diferente sobre la neutralidad, su pertinencia, sentido y ejercicio.⁶¹

Dentro del campo liberal, cabe destacar los aportes recientes de Moravcsik que procuran dilucidar la contribución del liberalismo a la teoría de las relaciones internacionales. A diferencia de los realistas, para quienes

⁵⁸ Frank, *op. cit.*, p. 26.

⁵⁹ Frank, *op. cit.*, p. 28.

⁶⁰ Véase David C. Hendrickson, "The Ethics of Collective Security", *Ethics and International Affairs*, vol. 7, 1993, pp. 4 y 5.

⁶¹ Esta tensión en torno a la neutralidad se observa muy particularmente en el capítulo sobre ese tema (pp. 233-250) en el texto de Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, Nueva York, Basic Books, 1977. Dicha tensión la explica en detalle David C. Hendrickson, "In Defense of Realism: A Commentary on Just and Unjust Wars", *Ethics and International Affairs*, vol. 11, 1997.

la configuración de atributos de poder es el factor más relevante para dar cuenta del comportamiento externo de un Estado, el liberalismo pone el acento en la "configuración de las preferencias estatales" y en las restricciones que enfrentan los gobernantes. Ambas resultan de la conjunción de tres factores principales: valores e identidades (liberalismo "ideacional"), el alcance y modalidades de las transacciones económicas (liberalismo "comercial") y el tipo de representación interna (liberalismo "republicano").⁶²

Según este autor, los actores principales para el liberalismo son los individuos y los grupos privados que actúan en un contexto marcado por la escasez de recursos materiales, la interdependencia económica, la existencia de valores conflictivos y la desigual distribución de atributos de poder para ejercer influencia social. Los estados constituyen una institución representativa que refleja las condiciones sociales internas. Una vez definidas las preferencias estatales, el Estado actúa consecuentemente en el ámbito de la política mundial. Por tanto, no hay un esquema predeterminado que condicione la opción por la neutralidad. Lo central es analizar cómo y por qué se produce dicho comportamiento.

Recientemente, el tema de la neutralidad también fue analizado desde la perspectiva constructivista. Esta corriente resalta la importancia tanto de las normas y de las ideas, como de los aspectos materiales y de la interacción de la estructura (*structure*) y el agente (*agency*) en la definición de intereses y prácticas sociales, en este caso de naturaleza internacional.⁶³ Dicho de otro modo, la identidad y práctica de un Estado no obedece únicamente a condiciones materiales mensurables,⁶⁴ sino también a factores menos tangibles, como las creencias y las regulaciones.

Así, el constructivismo expresa "*the manner in which the material world shapes and is shaped by human action and interaction depends on dynamic normative and epistemic interpretations of the material world*".⁶⁵ De allí que el agente y la estructura se encuentren en un proceso de mutua constitución. Aunque

⁶² Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*, vol. 51, núm. 4, 1997, p. 513.

⁶³ Véanse, entre otros, Alexander Wendt, "Constructing International Politics", *International Security*, vol. 20, núm. 3, 1995; Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1996; Richard Price y Christian Reus-Smit, "Dangerous Liaisons? Critical International Theory and Constructivism", *European Journal of International Relations*, vol. 4, núm. 3, 1998, y Jeffrey T. Checkel, "The Constructivist Turn in International Relations Theory", *World Politics*, vol. 50, núm. 1, 1998.

⁶⁴ La idea de que "*the environment of states can be conceived solely in terms of physical capabilities*" es tanto neorrealista como neoliberal. Véase Jeffrey T. Checkel, *op. cit.*, p. 333.

⁶⁵ Emanuel Adler, "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics", *European Journal of International Relations*, vol. 3, núm. 3, 1997, p. 322.

la relación entre la identidad y los intereses es dialéctica, los constructivistas asumen que la primera tiene “prioridad analítica”; dado que ella “moldea los intereses, lo que, a su vez, moldea la política (externa) en el tiempo”.⁶⁶

Desde este ángulo, y tomando como ejemplo a los Estados Unidos desde su independencia hasta la guerra de 1812, Bukovansky afirma que la neutralidad y su práctica están ligadas a la configuración y el desarrollo de la identidad nacional.⁶⁷ Según esta autora, los líderes estadounidenses, identificados con una concepción republicana tanto en lo político como en lo económico, impulsaron una suerte de “neutralidad liberal”; lo que significaba más derechos (liberales) para los neutrales y menos para los beligerantes. Y concluye: “legitimada (internamente) en términos de un discurso político y económico republicano, los principios legales internacionales de una neutralidad liberal contribuyeron a constituir la identidad nacional de los Estados Unidos *vis-à-vis* Europa”.⁶⁸

En breve, y a diferencia de los liberales y realistas, para los constructivistas no corresponde discutir si la neutralidad es correcta o inconveniente, positiva o negativa, sensata o torpe, justa o inmoral. Se trata de precisar la forma en que la neutralidad expresa las identidades e intereses de una sociedad en una etapa histórica determinada.

Desde otro ángulo interpretativo, los enfoques estructuralistas (globalistas, marxistas, neomarxistas, de economía política internacional, etc.) se han ocupado, directa o indirectamente, de la neutralidad. Por ejemplo, si bien ni Marx ni Engels desarrollaron una teoría de las relaciones internacionales, sus aportes económicos, políticos y filosóficos posibilitan una comprensión alternativa (a la liberal y a la realista) de la política mundial.⁶⁹ Con base en sus escritos, Lenin amplió la perspectiva marxista sobre los asuntos internacionales e introdujo algunas referencias escasas, aunque explícitas, sobre la neutralidad. Según este autor, ésta expresaba el deseo de la “pequeña burguesía de quedar a suficiente distancia de las grandes batallas de la historia de la humanidad”; lo que implicaba asumir la “pasividad”, adoptar un curso de acción “reaccionario” y actuar de manera “ilusa”.⁷⁰ Igualmente, la percepción de la neutralidad en la Unión Soviética

⁶⁶ Mlada Bukovansky, “American Identity and Neutral Rights from Independence to the War of 1812”, *International Organization*, vol. 51, núm. 2, 1997, pp. 210-211.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, p. 238.

⁶⁹ Véase Vendulka Kubálková y Albert Cruickshank, *Marxism and International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 1985.

⁷⁰ Vladimir I. Lenin, “The Military Programme of the Proletarian Revolution”, en Vladimir I. Lenin, *Collected Works*, Londres, Lawrence and Wishart, 1964, p. 86.

ca posrevolucionaria fue negativa,⁷¹ mereció una “condena moral” y, más aún, se extendió a los países neutrales durante la Segunda Guerra Mundial.⁷² Por esta razón, los dirigentes soviéticos consideraron que la política de los Estados Unidos hacia América Latina durante esa contienda “desempeñó objetivamente un papel positivo”⁷³ debido a que presionó a los países del hemisferio a abandonar la neutralidad.

Sin embargo, al calor de la Guerra Fría, en medio del proceso de descolonización y del nacimiento del Movimiento de Países no Alineados, y luego de que algunos países europeos (tales como Finlandia, Austria y Suecia) asumieran posturas neutrales, los analistas (así como los políticos) en Moscú comenzaron a usar opiniones elogiosas sobre la neutralidad: aporte a la seguridad y la paz, expresión del freno al imperialismo, reafirmación de una independencia diplomática y militar. Claro está que la “creciente tolerancia soviética hacia la neutralidad”⁷⁴ en el Tercer Mundo y parte de Europa no significó la aceptación de una conducta neutral de parte de las naciones del Pacto de Varsovia.

Paralelamente, los enfoques de la economía-mundo (*world-economy*)⁷⁵ y de la dependencia,⁷⁶ entre otros, hacen referencia implícita al tema de la neutralidad que aparece como una noción derivada. La primera escuela se aproxima al tema al considerar la situación de la “semiperiferia”, noción de naturaleza económica, en la que se destacan y valoran positivamente algunas conductas que pueden asimilarse a las que guiarían a los neutrales: la búsqueda de la distensión internacional en un escenario polarizado, el incremento del poder estatal interno para operar con mayores márgenes de acción externa, la intención de elevarse en la pirámide de la jerarquía de naciones, etcétera.⁷⁷

⁷¹ Véase, Margot Light, “Neutralism and Nonalignment: The Dialectics of Soviet Theory”, *Journal of International Studies*, vol. 14, núm. 1, 1985.

⁷² Véase, George Ginsburgs, “Neutrality and Neutralism and the Tactics of Soviet Diplomacy”, *American Slavic & Eastern European Review*, vol. 19, núm. 4, 1960.

⁷³ Igor Yanchuk, “La política de los Estados Unidos en América Latina durante la Segunda Guerra Mundial”, en varios autores, *El panamericanismo: su evolución histórica y esencia*, Moscú, Academia de Ciencias de la URSS, 1982, p. 97.

⁷⁴ Margot, Light, *op. cit.*, p. 88.

⁷⁵ Véase Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World-Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

⁷⁶ Véanse Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1969; Samir Amin, *Imperialism and Unequal Development*, Nueva York, Monthly Review Press, 1970; Andre Gunder Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, Londres, Penguin Books, 1971, y Theotonio Dos Santos, *Imperialismo y dependencia*, México, Ediciones Era, 1978.

⁷⁷ Véanse Daniel Frei, “Neutrality and Non-Alignment: Convergencies and Contrasts”,

La escuela de la dependencia, por su parte, enfatiza la noción de la autonomía, idea de naturaleza política que se manifiesta en el campo externo. En este caso, el interés por ampliar el poder negociador de los actores menores del sistema internacional condujo a refinar argumentos en torno a la validez y ventajas de una neutralidad protagonista y militante del Tercer Mundo en las cuestiones mundiales. De alguna manera, desde el Sur y en medio de una caliente Guerra Fría, se intentó racionalizar y recomendar un comportamiento neutral asertivo.⁷⁸ Cabe agregar que en su versión europea, varios países nórdicos –Suecia, en particular– concibieron su neutralidad tras la Segunda Guerra Mundial en términos relativamente semejantes, es decir, como una forma de superar su dependencia externa en el concierto de las naciones.⁷⁹

En resumen, las distintas variaciones de los enfoques estructuralistas de la política mundial, en particular durante la Guerra Fría, tienen una mirada positiva de la neutralidad a la que perciben como pertinente, funcional y necesaria. Todas ellas exhiben una racionalidad semejante a la realista, pero invertida: el equilibrio de poder, con su combinación de alianzas y de actores egoístas que buscan la supervivencia en un contexto anárquico, justifica la práctica de la neutralidad.

Por último, desde la perspectiva posmodernista (posestructuralista, pospositivista, etc.), la neutralidad no parece constituir un tema singularmente relevante.⁸⁰ En la medida en que la crítica posmodernista apunta, entre otros aspectos, a problematizar las premisas de la soberanía nacional y la anarquía internacional, así como la visión del Estado como una estructura ahistórica y la disociación entre un adentro y un afuera en la política mundial, la neutralidad –que responde a una conceptualización estado-céntrica de los asuntos globales– debería ser objeto de la misma crítica a la que son sometidas las aproximaciones positivistas y empiristas de los estudios internacionales. A su vez, para el posmodernismo, el lento desdibujamiento de las tradicionales lógicas binarias de amigo/enemigo, interno/exter-

Korea and World Affairs, vol. 3, 1979, y Raimo Väyrynen, “Small States in Different Theoretical Traditions of International Relations Research”, en Otmär Höll (ed.), *Small States in Europe and Dependence*, Viena, Wilhelm Braumüller, 1983.

⁷⁸ Véase Laurence W. Martin (ed.), *op. cit.*

⁷⁹ Véase Ole Elgström, “Active Foreign Policy as a Preventive Strategy Against Dependence”, en Otmär Höll (ed.), *op. cit.*

⁸⁰ Véanse, entre otros, Yosef Lapid, “The Third Debate: On the Prospects of International Relations Theory in a Post-positivist Era”, *International Studies Quarterly*, vol. 33, núm. 3, 1989, y Claire Turenne Sjolander y Wayne S. Cox (eds.), *Beyond Positivism. Critical Reflections on International Relations*, Boulder, Lynne Rienner Pub., 1994.

no, centro/periferia, idealismo/pragmatismo,⁸¹ pareciera hacer obsoleta la política de poder y, por consiguiente, la *praxis* de la neutralidad, tal como se diera en un sistema de grandes potencias.

La síntesis aquí presentada proporciona valiosos e interesantes elementos para estudiar y evaluar las conductas de los ocho neutrales en la Segunda Guerra Mundial. Además, permite a un tiempo captar la complejidad del tema que nos ocupa y poner en evidencia los riesgos de acudir a modelos y explicaciones simplistas de aplicación universal.

Neutralidad comparada

El propósito de esta sección es, entonces, precisar el conjunto de factores externos e internos más relevantes que influyeron sobre la escogencia y práctica de la neutralidad de Argentina, Chile, España, Irlanda, Portugal, Suecia, Suiza y Turquía durante la Segunda Guerra Mundial.⁸²

Factores externos

1. *Las potencias y la neutralidad.* Las reacciones de las potencias frente a la neutralidad no fueron homogéneas. Tanto la Rusia del siglo XIX como la Unión Soviética de la primera mitad del siglo XX asumieron una posición crítica frente a la neutralidad. Así, y más allá de los cambios ideológicos, la conducta de Moscú hacia la neutralidad durante la Segunda Guerra Mundial era predecible por su trayectoria histórica en la materia. Gran Bretaña, por su lado, no practicó ni promovió históricamente la neutralidad, pero

⁸¹ En torno a la perspectiva dicotómica, rígida y excluyente de las nociones básicas en las relaciones internacionales, derivadas del predominio de la escuela realista, véase R.B.J. Walker, *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

⁸² En particular sobre la neutralidad argentina véanse, entre otros, Mario Rapoport, *¿Aliados o neutrales? La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial*, Buenos Aires, Eudeba, 1988; José R. Sanchis Muñoz, *La Argentina y la Segunda Guerra Mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992; Peter Waldemann, "La Argentina en la II Guerra Mundial y el surgimiento del peronismo. Una interpretación desde la perspectiva de la dependencia", en Peter Waldemann y Ernesto Garzón Valdez (comps.), *El poder militar en la Argentina, 1976-1981*, Buenos Aires, Galerna 1983; Michael J. Francis, *The Limits of Hegemony. United States Relations with Argentina and Chile during World War II*, South Bend, University of Notre Dame Press, 1977; Joseph. S. Tulchin, "The Argentine Proposal for Non-Belligerency, April 1940", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. XI, núm. 4, 1969, y Guido DiTella y D.C. Watt, *Between the Powers: Argentina, the United States, and Great Britain*, Londres, Macmillan Press, 1989.

convivió de manera relativa con el hecho de que algunos países durante la Primera y Segunda Guerra Mundial la invocaran en sus praxis de política exterior. Los Estados Unidos, por otra parte, que tuvieron antecedentes de comportamiento neutral, adoptaron leyes internas a favor de la neutralidad y permanecieron varios años neutrales durante las dos guerras mundiales, fueron vehementes críticos de la neutralidad luego de asumir una posición beligerante en la Segunda Guerra Mundial. Consecuentemente, la diplomacia británica fue bastante moderada frente a la neutralidad a pesar de no aceptarla, mientras que la Unión Soviética y los Estados Unidos, con tradiciones disímiles al respecto, convergieron en su rechazo categórico a la misma.

Desde la perspectiva de los neutrales, estas diferencias eran fundamentales para entender, según el caso, el margen de maniobra disponible para equilibrar las presiones externas e internas en relación con la neutralidad. La ponderación y la tolerancia de Gran Bretaña —que también defendía así su interés nacional, en especial desde 1941 hasta el final de la guerra— permitió resguardar un espacio para la práctica de la neutralidad. Si los tres aliados hubiesen coincidido, por razones históricas, por motivos de coyuntura o por una mezcla de ambas circunstancias, una posición opuesta a la neutralidad habría sido muy improbable para los ocho neutrales.

En el caso de Alemania, no parece haber existido una política definida frente a los neutrales.⁸³ Por necesidad de guerra, Hitler decidió invadir y ocupar países que hubieran deseado mantenerse neutrales, como fueron los casos de Dinamarca y Noruega. La Alemania nazi logró convivir con los ocho neutrales, ampliando así el delicado espacio de maniobrabilidad de estos últimos.

Una probable explicación de la conducta británica frente a los neutrales puede extraerse de los modelos teóricos sobre formación de alianzas. Según Bueno de Mesquita, “las alianzas son menos importantes cuando las terceras partes son débiles en comparación con los beligerantes iniciales y más importantes cuando las terceras partes son relativamente fuertes”.⁸⁴ En términos de la guerra propiamente dicha, los neutrales estaban en una situación delicada y no aportaban mucho al esfuerzo bélico. Una perspectiva semejante puede explicar por qué Alemania, por ejemplo, prefirió la neutralidad española a asumir los costos de involucrarla en el conflicto y luego defenderla.

⁸³ Véase, por ejemplo, Klaus Hildebrand, *The Foreign Policy of the Third Reich*, Berkeley, University of California Press, 1973.

⁸⁴ Bruce Bueno de Mesquita, “The Contribution of Expected Utility Theory to the Study of International Conflict”, en Robert I. Rotberg y Theodore K. Rabb (eds.), *The Origin and Prevention of Major Wars*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 69.

Paralelamente, es necesario separar la tradicional actitud de Gran Bretaña frente a los neutrales menos decisivos de su conducta hacia un neutral particularmente destacado por su poderío: los Estados Unidos. Durante la Segunda Guerra Mundial, Londres desplegó una fuerte campaña propagandística no sólo para que Washington abandonara su neutralidad y se sumara al conflicto europeo, sino también para estimular la formación de un consenso interno en la posguerra que fuera favorable al mantenimiento de un fuerte vínculo británico-estadounidense.⁸⁵

Ahora bien, iniciadas las hostilidades de la Segunda Guerra Mundial, los ocho neutrales recibieron distintos grados de presión por parte de cada una de las potencias —en especial de los Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania, más que de la Unión Soviética, Francia e Italia— y en los asuntos vinculados a la neutralidad. Además, los neutrales no fueron objeto de demandas imperativas de participación directa en la guerra mientras Alemania avanzaba en su expansión militar y territorial (aproximadamente hasta 1942-1943). En la medida en que este país retrocedía territorialmente y sufría derrotas militares, se incentivaron las exigencias de los aliados, en particular de los Estados Unidos, para que los neutrales abandonaran de modo definitivo su postura original.

2. *Geopolítica regional.* Turquía había estado tradicionalmente involucrada en la conflictiva zona balcánica, así como en los disputados asuntos del Cáucaso y de Medio Oriente. Los hechos, cambios, tensiones, pugnas y controversias en esas vecindades geográficas incidieron en la autopercepción turca y en su impulso externo. La disolución definitiva del Imperio Otomano después de la Primera Guerra Mundial, la pérdida de ascendiente turco en su ancestral área de influencia y la creciente proyección soviética en la zona, fueron fenómenos que se conjugaron en el diseño y ejecución de una política neutral durante la Segunda Guerra Mundial.

En el caso irlandés, su distanciamiento frente a Londres durante la Segunda Guerra Mundial fue una demostración de un esfuerzo de autonomía. Para Irlanda, Gran Bretaña era tanto una potencia mundial y un imperio en decadencia, como cabeza del Commonwealth y principal referente regional. Ciertamente, esta conjunción de poderío global británico y de geopolítica local desempeñó un papel crucial en la decisión de neutralidad irlandesa.

⁸⁵ Véanse Nicholas John Cull, *Selling War: The British Propaganda Campaign against American Neutrality in World War II*, Oxford, Oxford University Press, 1994, y Susan A. Brewer, *To Win the Peace: British Propaganda in the United States during World War II*, Ithaca, Cornell University Press, 1997.

En el espacio escandinavo, Suecia sobresalía en cuanto a su gravitación en la medida en que Noruega se había separado de este país en 1905, Finlandia se había desligado de Rusia apenas en 1917 y Dinamarca era la más pequeña y débil de las naciones de Escandinavia. Más que competitividad intrazonal, lo que existió fue un alto consenso sueco-noruego-danés sobre la neutralidad durante la Primera Guerra Mundial y una dificultad para conseguir una convergencia semejante durante la Segunda. Finlandia estuvo en guerra con la Unión Soviética en 1939 y no pudo ejercer ningún tipo de neutralidad en la Segunda Guerra Mundial. Por su parte, Dinamarca y Noruega oscilaron entre una actitud de aislamiento y una esperanza de neutralidad. Sin embargo, Alemania invadió ambos países en 1940. Sólo Suecia se proclamó neutral y pudo mantener ese *status*.

Si bien la tradición de equilibrio de poder, al menos hasta la Segunda Guerra Mundial, fue relevante en las relaciones de Argentina-Chile y España-Portugal, ello no pareció influir decisivamente en las posturas de neutralidad de cada uno de esos dos pares de vecinos. Las rivalidades atentas en el cono sur y la península ibérica fueron ingredientes tradicionales de sus respectivas políticas exteriores. En el caso argentino, se debe agregar la competencia clásica con Brasil. Sin embargo, el factor geopolítico zonal no pareció influir en el momento en que Buenos Aires, Santiago, Madrid y Lisboa desplegaron su diplomacia hacia la confrontación armada de 1939-1945.

Finalmente, para Suiza no parece haber sido significativo el papel de la variable geopolítica regional en su determinación por la neutralidad.

3. *Recurso al derecho*. La defensa y promoción de normas sobre la conducción y práctica de la guerra, así como las referidas a los derechos y responsabilidades de la neutralidad por parte de los ocho neutrales de la Segunda Guerra Mundial, es otro indicador del variado comportamiento de estos países.

La Declaración de París sobre Derecho Marítimo de 1856 tuvo como signatario a Turquía (junto a Austria, Francia, Gran Bretaña, Prusia, Rusia y Cerdeña) y fue ratificada por Argentina, Chile, España, Portugal, Suecia y Suiza.

La Declaración de San Petersburgo de 1868, en la que se renuncia a la utilización de cierto tipo de proyectiles explosivos, fue firmada por Portugal, Suecia, Suiza y Turquía.

La Segunda y Tercera Declaraciones de la Haya de 1899 sobre gases asfixiantes y balas de expansión, respectivamente, fueron ratificadas por España (1900), Suecia (1900), Suiza (1900) y Turquía (1907).

La Convención de La Haya de 1907 sobre regulaciones de conflictos armados internacionales fue firmada pero no ratificada por Argentina,

Chile y Turquía, mientras que fue firmada y ratificada por España (1913), Portugal (1935), Suecia (1909) y Suiza (1910); aunque España no firmó (ni ratificó) las secciones IV (derechos y costumbres de guerra terrestre), VIII (empleo de minas submarinas de contacto automático) y XIII (deberes de neutrales en la guerra naval).

El Protocolo de Ginebra de 1925 para la prohibición de gases asfixiantes, venenosos o de otro tipo, así como de métodos bacteriológicos de guerra, fue ratificado por Argentina (1969), Chile (1935), España (1929), Irlanda (1930), Portugal (1930), Suecia (1930), Suiza (1932) y Turquía (1929).

El Protocolo de Londres de 1936, orientado a precisar las reglas sobre guerra submarina consideradas en la parte IV del Tratado de Londres de 1930 sobre limitación y reducción de armamentos navales, fue firmado pero no ratificado por Irlanda, al tiempo que fue ratificado por Suecia (1937), Suiza (1937) y Turquía (1937).

En el ámbito hemisférico, cabe mencionar que Argentina y Chile fueron parte de la Convención de La Habana de 1928 sobre neutralidad marítima, que entró en vigencia en 1931 (los Estados Unidos la ratificaron en 1932).

De los ocho neutrales, Suecia y Suiza se destacan claramente en cuanto a su consecuente e invariable inclinación a apoyar y ratificar los instrumentos jurídicos ligados a la regulación de los conflictos bélicos y a los derechos y obligaciones de la neutralidad. De algún modo, estos ejemplos corroboran lo que Pedersen denominó la conducta típica de un neutral de asegurar una “política de demostración” (*policy of demonstration*), cuyo propósito es “mantener los intereses legales y normativos de los estados pequeños en el sistema internacional”.⁸⁶

Los otros seis neutrales muestran un respaldo y apego importante a los distintos instrumentos legales sobre la neutralidad, aunque un tanto menos categórico. Más aún, si se contrasta desde el terreno del derecho su actitud frente a la guerra y a la neutralidad con la de países beligerantes durante la Segunda Guerra Mundial situados en Latinoamérica, Europa y los Balcanes puede observarse que algunos de ellos mostraron tanto o más respaldo y apego a las normas sobre guerra y neutralidad que los propios neutrales.

Brasil, por ejemplo, ratificó la Declaración de París de 1856, accedió a la Declaración de San Petersburgo de 1868, ratificó la Convención de la Haya de 1907 y el Protocolo de Londres de 1936 y firmó en 1925 (y ratificó en 1970) el Protocolo de Ginebra de 1925. México, por su lado, ratificó la Declaración de París de 1856 (en 1909), la Declaración de la Haya de 1899

⁸⁶ Citado por Wilhelm Christmas-Moller, “Some Thoughts on the Scientific Applicability of the Small State Concept: A Research History and a Discussion”, en Otmar Höll (ed.), *op. cit.*, p. 46.

(en 1901), la Convención de la Haya de 1907 (en 1909), el Protocolo de Ginebra de 1925 (en 1933) y el Protocolo de Londres de 1936 (en 1938). Por su parte, Gran Bretaña firmó la Declaración de París de 1856 y la Declaración de San Petersburgo de 1868; ratificó la Declaración de la Haya de 1899 (en 1907), la Convención de La Haya de 1907 (en 1909), excepto la sección V sobre los derechos y deberes de los poderes neutrales en caso de guerra terrestre y la sección XII sobre los derechos y deberes de los poderes neutrales en caso de guerra naval, y el Protocolo de Ginebra de 1925 (en 1930). A su vez, Bélgica ratificó la Declaración de París de 1856, firmó la Declaración de San Petersburgo de 1868, y ratificó la Declaración de la Haya de 1899 (en 1900), la Convención de la Haya de 1907 (en 1910), el Protocolo de Ginebra de 1925 (en 1928) y el Protocolo de Londres de 1936 (en 1936). Por último, Grecia ratificó la Declaración de París de 1856, firmó la Declaración de San Petersburgo de 1868, ratificó la Declaración de la Haya de 1899 (en 1901), firmó (pero no ratificó) la Convención de la Haya de 1907, y ratificó el Protocolo de Ginebra de 1925 (en 1931) y el Protocolo de Londres de 1936 (en 1937).

En cuanto a los acuerdos externos para obtener garantías de seguridad, sólo Suiza, históricamente, y Turquía, entre la Primera y Segunda Guerra Mundial, apelaron a ellos. Después de la Primera Guerra Mundial, cuatro neutrales en esa contienda –Argentina, Chile, España y Suecia– no desarrollaron ninguna política de pactos o alianzas para salvaguardar y avalar su neutralidad en otro conflicto. Tampoco recurrieron a ese tipo de estrategia los dos países –Irlanda y Portugal– que no fueron neutrales en la Guerra de 1914-1918.

La neutralidad de Suiza fue aceptada por largo tiempo por los poderes centrales europeos y legitimada desde el siglo XIX por el Congreso de Viena, ocasión en la que se declaró a ese país “permanentemente neutral”. En especial desde mediados del siglo pasado y durante la primera parte del XX, la diplomacia suiza se orientó a facilitar (mediante conferencias) y establecer (mediante acuerdos) las condiciones jurídicas que pudieran brindar una mayor humanización a los conflictos armados, así como una mejor protección para los neutrales. Al colocar el acento en los compromisos de naturaleza multinacional y alcance mundial, la política de neutralidad suiza fue notoriamente distinta de la de los otros siete neutrales. Como señala Vagts, ésta “tuvo una base especial en el derecho internacional. No fue precisamente que el país haya escogido permanecer neutral, sino que existía un acuerdo internacional que hacía imperativo que así lo hiciese”.⁸⁷ En

⁸⁷ Detlev F. Vagts, “Switzerland, International Law and World War II”, *American Journal of International Law*, vol. 91, núm. 3, 1997.

ese sentido, los gobernantes suizos no debieron explicar ni justificar su postura neutral durante la Segunda Guerra Mundial; se limitaron a cumplir y mantener una obligación sustentada en un compromiso.

El caso turco, paralelamente, se caracteriza por un gran dinamismo en la adopción de compromisos en el periodo que se desarrolla entre las dos guerras mundiales y por su énfasis en acuerdos de tipo bilateral o multilateral. Turquía firmó varios tratados y acuerdos defensivos, de no agresión o de neutralidad y comerciales entre 1921 y 1942: entre otros, con Afganistán en marzo de 1921; con la Unión Soviética en diciembre de 1925; con Persia en abril de 1926; con Afganistán en noviembre de 1927; con Italia en mayo de 1928; con Hungría en enero de 1929; con Bulgaria en marzo de 1929; con Francia en febrero de 1930; con Grecia en octubre de 1930; con Rumania en octubre de 1933; con Yugoslavia en noviembre de 1933; con Grecia, Rumania y Yugoslavia en febrero de 1934; con Afganistán, Irak y Persia en diciembre de 1935; con Afganistán, Irak y Persia en septiembre de 1937; con Gran Bretaña en mayo de 1938; con Grecia, Bulgaria, Rumania y Yugoslavia en julio de 1938; con los Estados Unidos en abril de 1939; con Alemania en mayo de 1939; con Francia en junio de 1939; con Francia en agosto de 1939; con Gran Bretaña y Francia en octubre de 1939; con Gran Bretaña en febrero de 1940; con Alemania en junio de 1940; con Bulgaria en febrero de 1941; con Alemania en junio de 1941, y con Rumania en septiembre de 1942. En breve, el gobierno turco intentó conscientemente proteger sus fronteras luego de la caída del Imperio Otomano en la Primera Guerra Mundial, mantener relaciones básicas de distensión con las grandes potencias europeas y disminuir los conflictos en su área cercana y de influencia.

4. Gravitación de los neutrales. Es evidente la distancia geográfica de Argentina y Chile del teatro de conflicto europeo, así como su lugar periférico en las relaciones internacionales anteriores al estallido de la Segunda Guerra Mundial. Es notorio también el lugar geopolíticamente poco gravitante de Suiza e Irlanda en el mapa europeo y mundial.

Asimismo, España, Portugal y Suecia constituían la periferia europea. Si bien estos tres países fueron incorporados en los Tratados de París de 1814 y 1815 que dieron origen al Congreso de Viena (1814-1815), tres años después, en el Congreso de Aix-la-Chapelle de 1818, no fueron admitidos. Ello, de cierta manera, mostraba el carácter relativamente marginal de estos tres países en la política europea y en el equilibrio de poder continental.

Turquía, a su vez, fue admitida por los países centrales europeos como potencia importante después de la Guerra de Crimea de 1853-1856. Sin embargo, "el hombre enfermo de Europa", como se le conocía hasta la Pri-

mera Guerra Mundial, no era, al decir de Holbraad, “parte de la sociedad internacional de Europa. Marginal en lo geográfico, ajeno en lo cultural y hostil en lo histórico, todavía se trataba de un país fronterizo”.⁸⁸

En síntesis, la condición de periféricos de los ocho neutrales –comparada con otras naciones que se involucraron voluntaria u obligatoriamente en la Segunda Guerra Mundial– no parece suficiente para explicar la decisión de neutralidad. Sin embargo, si se considera la situación tradicional periférica de los neutrales como una posición percibida por ellos como transitoria, entonces se debería precisar qué tipo de periféricos particulares eran los neutrales. En algunos países neutrales, las élites mostraron una actitud de oposición (*anti-core*) hacia los actores crecientemente influyentes y militarmente poderosos (los Estados Unidos y la Unión Soviética) a través de su postura neutral durante la Segunda Guerra Mundial. Sin duda, Argentina en el terreno hemisférico y Turquía en la “frontera” de Europa aspiraban –más que Chile, España, Irlanda, Portugal, Suecia y Suiza– a una movilidad ascendente en la jerarquía de naciones, a modo de lo que más adelante autores como Wallerstein y otros expositores del enfoque de economía-mundo incluirían como conducta propia de la semiperiferia: el deseo de incrementar poder relativo y de superar la dependencia política y económica mediante el desarrollo de una política exterior activa.⁸⁹

Cabe subrayar que la gravitación de los neutrales, si bien poco significativa en términos mundiales, fue considerable en función de la guerra. Argentina y Chile tenían recursos alimenticios; su relevancia efectiva residía en el ámbito económico y también en su potencial valor estratégico en caso de haberse producido un desplazamiento de la guerra al continente americano. Irlanda, Portugal, Suecia, Turquía y España contaban con una posición prominente en términos de comunicación, navegación y facilidades. España y Portugal poseían tungsteno y wolframio, mientras Chile tenía cobre, Turquía tenía cromo y Suecia tenía hierro; materiales esenciales para la guerra.

Esta valoración para los beligerantes de algunos activos de los neutrales sugiere que éstos poseían ciertas “cartas de negociación” valiosas que les permitían, más que a otros países, un margen de maniobra elemental. A la posesión de esos recursos se agregó la voluntad de usarlos. En breve,

⁸⁸ Carsten Holbraad, *Las potencias medias en la política internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 47.

⁸⁹ Véanse, en particular, de Immanuel Wallerstein, *The Modern World System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, Nueva York, Academic Press, 1974; “Semi-peripheral Countries and the Contemporary World Crisis”, *Theory and Society*, vol. 3, núm. 4, 1976, y *The Politics of the World-Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

los ocho neutrales tenían un relativo poder negociador ante las principales potencias en guerra.

5. *Vinculación de los neutrales con las potencias beligerantes.* Ningún neutral se encontraba aislado en cuanto a sus vínculos con los grandes poderes de la época. Sin embargo, una actitud de desconfianza, de incertidumbre o al menos de prudencia frente a las potencias beligerantes subyacía en las políticas de neutralidad.

Irlanda estaba recién independizada de Gran Bretaña y tenía lazos estrechos, por la inmigración de nacionales, con los Estados Unidos. El gobierno irlandés no esperaba mucho de Londres ni de Washington en la eventualidad de verse involucrado en una confrontación bélica masiva en Europa. Portugal, tradicionalmente cercano a Gran Bretaña y con un gobierno autoritario con semejanzas con el modelo alemán e italiano, había vivido una experiencia poco feliz al involucrarse en la Primera Guerra Mundial siguiendo a su aliado histórico. Además, tampoco aspiraba a tener una relación privilegiada con Alemania.

España, recelosa de Gran Bretaña, opuesta categóricamente a la Unión Soviética y políticamente próxima a Alemania por tener un gobierno autoritario con similitudes con el de Berlín, no tenía ningún tipo de garantías firmes de su nuevo aliado en cuanto a los dividendos que obtendría por su incorporación al conflicto armado. Turquía, con una experiencia traumática de asociación con Alemania en la Primera Guerra Mundial, más inclinada hacia Gran Bretaña y notoriamente alarmada con la capacidad de influencia de la Unión Soviética (así como el deseo de Moscú de recuperar Kars y Ardahan perdidas por Rusia a manos turcas al cabo de la Primera Guerra Mundial), tampoco tenía incentivos para comprometerse con uno u otro bando en la Segunda Guerra Mundial.

Suecia y Suiza, aunque seguían con detenimiento el equilibrio de poder europeo, no mostraron ningún interés en involucrarse en este esquema. El fracaso de la Liga de las Naciones para frenar el ejercicio de la política de poder, aunado a la falta de estructuras de seguridad colectiva creíbles, legítimas y aplicables, las llevó (tal como lo hicieron Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega y España) “a considerar el abandono” de la Liga.⁹⁰ Distantes del interés vital de una u otra potencia, en declinación o en ascenso, pudieron escoger inicialmente la neutralidad sin mucha presión por parte de las grandes potencias.

⁹⁰ John N. Petrie, *op. cit.*, p. 64.

Argentina y Chile tenían una historia de estrechos lazos con Gran Bretaña en lo económico, al tiempo que los Estados Unidos⁹¹ habían comenzado a ser el referente más importante para ambos luego de la Primera Guerra Mundial.⁹² El delicado triángulo de relaciones que Buenos Aires y Santiago tenían con Washington y Londres, les permitió optar y manejar, tempranamente, la decisión de ser neutrales.

Tres factores externos principales explican la gama diversa de comportamientos neutrales durante la Segunda Guerra Mundial: el estado y evolución de la confrontación armada, las pretensiones y la coacción de las grandes potencias, y las motivaciones y expectativas geopolíticas regionales. Por ejemplo, en la primera parte de la Segunda Guerra Mundial, España y Turquía fueron no beligerantes. Más adelante, España en el norte de África, Portugal en las Azores y Turquía en el Mediterráneo oriental se comportaron más como neutrales "cooperativos" de los aliados, según la denominación de Gabriel, que como actores típicamente imparciales.⁹³ En general, las oscilaciones mayores durante la guerra fueron las de España y Turquía. En el primero, la inclinación más evidente fue a favor de Alemania,⁹⁴ y en el segundo, el comportamiento neutral fue más proaliado.⁹⁵ Por su parte, Argentina se proclamó neutral al comienzo de la guerra, luego le propuso a Washington una decisión de no beligerancia y más tarde reafirmó su neutralidad original.⁹⁶ Finalmente, Suecia y Suiza que llevaron a cabo una neutralidad rigurosa por años debieron ceder, hacia el final de la guerra, a las demandas terminantes de los Estados Unidos de reducir notablemente los contactos comerciales con Alemania.

6. *Relaciones entre neutrales.* A diferencia de la relación entre las dos alianzas de beligerantes, los esfuerzos formales a favor de un comportamiento co-

⁹¹ Sobre las relaciones de los Estados Unidos con Argentina y Chile durante la década de los años cuarenta, véanse R.A. Humphreys, *Latin America and the Second World War 1930-1942*, Londres, Athlone, 1981, y David Rock, "War and Postwar Intersections. Latin America and the United States", en David Rock (ed.), *Latin America in the 1940s. War and Postwar Transitions*, Berkeley, University of California Press, 1940.

⁹² Sobre las relaciones entre Chile y los Estados Unidos, véase, en particular, Heraldo Muñoz y Carlos Portales, *Una amistad esquivia. Las relaciones de Estados Unidos y Chile*, Santiago de Chile, Pehuén Editores, 1987.

⁹³ Jürg Martín Gabriel, *op. cit.*, p. 48.

⁹⁴ Véanse, Javier Tusell, *Franco, España y la II. Guerra Mundial: entre el Eje y la neutralidad*, Madrid, Ediciones Temas de Hoy, 1995, y Víctor Morales Lezcano, "Spanish Non-Belligerency in World War II", en Jukka Nevakivi (ed.), *op. cit.*, 1993.

⁹⁵ Stanford J. Shaw, *Turkey and the Holocaust*, Hong Kong, MacMillan Press, 1993.

⁹⁶ Véase, entre otros, Joseph S. Tulchin, *La Argentina y los Estados Unidos: historia de una desconfianza*, Buenos Aires, Planeta, 1990, pp. 153-179.

mún y mancomunado entre neutrales fueron escasos. En cierto modo, la neutralidad en una guerra, como la participación en un conflicto, es una política de supervivencia y, como tal, una política individual más que colectiva.

Por su parte, la literatura sobre neutralidad se refiere marginalmente a las relaciones entre neutrales. Nevskivi señala un intento temprano (en 1939) y fallido (debido al conflicto soviético-fmlandés de ese mismo año) de coordinar posiciones por parte de los países nórdicos.⁹⁷ Tusell menciona un frustrado esfuerzo español para que Argentina, Chile, España y Portugal “se comprometieran de manera conjunta a no entrar en guerra”.⁹⁸

Es probable que una suerte de “liga o club de neutrales” hubiese sido fuertemente criticada, y hasta desmantelada, por los beligerantes de haberse concretado. De algún modo, las potencias más influyentes terminaron conviviendo con neutrales dispersos, al tiempo que éstos eludieron configurar un polo neutralista activo y militante. Sin embargo, la neutralidad de los “otros” fue utilizada unilateralmente por los neutrales para defender y justificar su posición hacia las potencias en guerra.

Por otro lado, no se puede identificar un comportamiento estratégico –en su sentido instrumental– de los neutrales antes y durante la Segunda Guerra Mundial. Algunos de los neutrales tenían, como quedó dicho, ambiciones de mayor reconocimiento e influencia, pero ninguno parece haber diseñado su política de neutralidad siguiendo un criterio estratégico de largo plazo, posbélico, orientado a alcanzar una posición de preeminencia regional o mundial. La neutralidad tuvo en todos los casos estudiados un carácter defensivo. Paralelamente, cabe subrayar que los líderes de los países neutrales no desconocieron el notorio ascenso estadounidense y el declive británico como consecuencia de la confrontación internacional.

Factores internos

1. Práctica de neutralidad. Los antecedentes de neutralidad de los ocho países estudiados muestran contrastes interesantes. Tanto Argentina como Chile fueron naciones neutrales durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial.⁹⁹ En el campo latinoamericano, México mantuvo su neutralidad en la Primera Guerra Mundial, al tiempo que Brasil, que declaró su neu-

⁹⁷ Véase Jukka Nevakivi, “Finnish Neutrality”, en Jukka Nevakivi (ed.), *op. cit.*

⁹⁸ Javier Tusell, *op. cit.*, p. 636.

⁹⁹ Véanse, entre otros, Federico Storani, “La neutralidad activa”, en Silvia Ruth Jalabe (comp.), *op. cit.*, y Ricardo Couyoumdjian, “En torno a la neutralidad de Chile durante la Primera Guerra Mundial”, en Walter Sánchez G. y Teresa Pereira L. (eds.), *150 años de política exterior chilena*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1977, p. 391.

tralidad en agosto de 1914, adoptó la beligerancia en abril de 1917. Ni México ni Brasil fueron neutrales durante la Segunda Guerra Mundial. Brasil, durante diez meses (a partir del 6 de julio de 1944), y México, durante tres meses y medio (a partir del 1° de mayo de 1945), participaron directamente en el conflicto armado y tuvieron bajas militares en combate.

Suecia, que desde el siglo XIX se proclamó a favor de la neutralidad, fue neutral en la Primera y Segunda Guerra Mundial. En el contexto escandinavo, Dinamarca y Noruega también lo fueron durante la Primera, pero no lograron preservar su neutralidad durante la Segunda; a pesar de que pretendieron ser neutrales, fueron invadidas por Alemania en 1940, como ya se señaló. Finlandia, que alcanzó su independencia en 1917, estuvo involucrada en la Segunda Guerra Mundial.

España fue neutral tanto en la Primera como en la Segunda Guerra Mundial. En este caso, cabe recordar, como precedente de la decisión del rey Alfonso XIII de preservar la neutralidad española en la Primera Guerra Mundial, la determinación durante el reinado de Fernando VI, entre 1746 y 1759, de mantener una política exterior de neutralidad frente a Francia y Gran Bretaña. Portugal, por su parte, fue un participante activo en la Primera Guerra Mundial y adoptó la neutralidad durante la Segunda.

Irlanda, que alcanzó la independencia en 1921, fue neutral sólo en la Segunda Guerra Mundial. Suiza, por su lado, abrazó la neutralidad después de la derrota sufrida ante Francia en Marignano en 1515; neutralidad que más tarde fue garantizada por los mayores poderes europeos reunidos en el Congreso de Viena en el siglo XIX y ratificada por el Tratado de Versalles de 1919. Durante las dos guerras mundiales del siglo XX, Suiza fue neutral.

Por otro lado, si bien el Tratado de Londres de 1839 entre las potencias europeas garantizó la neutralidad de Bélgica, y el Tratado de Londres de 1867 hizo lo propio con Luxemburgo, ninguno de los dos países pudo preservar su *status* neutral durante la Primera Guerra Mundial, pues fueron invadidos por Alemania. Durante la Segunda Guerra Mundial, el intento de Luxemburgo de ser neutral duró poco tiempo dado que su territorio fue nuevamente invadido y ocupado por Alemania. Paralelamente, Holanda, que se proclamó neutral en el siglo XIX, pudo mantener su neutralidad durante la Primera Guerra Mundial, pero no durante la Segunda, debido a que también fue ocupada por Alemania. Cabe recordar, como lo indica Halliday, que “de los nada menos que 20 países europeos que proclamaron su neutralidad en 1939, únicamente cinco se libraron de la invasión: España, Irlanda, Portugal, Suecia y Suiza”.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Fred Halliday, “Europa: el futuro de la neutralidad”, *Papeles para la Paz*, núm. 25, 1988, p. 10.

Turquía, neutral en la Segunda Guerra Mundial, fue beligerante en la Primera. Más aún, Turquía –o mejor dicho, el Imperio Otomano– se caracterizó por una intensa participación en conflictos bélicos desde el siglo XIX: la guerra ruso-turca de 1828-1829, la guerra de Crimea de 1853-1856, la guerra ruso-turca de 1877-1878, la guerra greco-turca de 1897, la guerra ítalo-turca de 1911-1912, la primera guerra balcánica de 1912-1913, la segunda guerra balcánica de 1913, la Primera Guerra Mundial de 1914-1918 y la guerra greco-turca de 1919-1922. En el contexto cercano a Turquía, si bien el rey Constantino impulsó la neutralidad de Grecia durante la Primera Guerra Mundial, este último país no pudo evitar involucrarse en la contienda a partir de 1917. Persia, por su parte, declaró también su neutralidad en la Primera Guerra Mundial, pero fue totalmente ignorada por Rusia y Turquía, dos activos participantes de la contienda. El intento de Rumania de ser neutral en la Primera Guerra Mundial fue impedido por la expansión turca en los Balcanes; desde 1916 en adelante, Rumania tomó parte en el conflicto bélico.

En síntesis, en cuanto a antecedentes encontramos que Argentina, Chile, España, Suecia y Suiza fueron neutrales tanto en la Primera como en la Segunda Guerra Mundial. La experiencia neutral de estos cinco países en la Guerra de 1914-1918 no les trajo grandes beneficios pero tampoco costos significativos en materia política, económica o de prestigio.

En forma concomitante, Irlanda sólo fue neutral en la Segunda Guerra Mundial, mientras Portugal y Turquía fueron beligerantes en la Primera y neutrales en la Segunda. Corresponde subrayar que la experiencia beligerante de estos dos países durante la Primera Guerra Mundial les generó costos elevados y ningún beneficio apreciable. Por ejemplo, según las estimaciones de Dupuy y Dupuy, Portugal tuvo aproximadamente cien mil soldados muertos y 13 751 soldados heridos, mientras que Turquía tuvo unos 325 mil soldados muertos y casi 400 mil soldados heridos durante la Primera Guerra Mundial.¹⁰¹ Portugal se involucró en la contienda debido a su lealtad a Gran Bretaña, aunque no obtuvo dividendos notorios de la confrontación bélica en el plano externo (como lo reflejó el Tratado de Versalles y su lugar marginal en la Liga de Naciones) ni pudo superar la inestabilidad interna que vivió el país entre 1910 y 1926. Turquía, por su parte, soportó el derrumbe del poder imperial otomano durante el enfrentamiento internacional, perdió influencia regional y conoció una situación doméstica marcada por la violencia, como lo mostró el genocidio perpetrado contra un millón 500 mil armenios a partir de 1915.

¹⁰¹ R. Ernest Dupuy y Trevor N. Dupuy, *The Encyclopedia of Military History*, Nueva York, Harper & Row, 1970.

Los casos fallidos de neutralidad durante la Primera Guerra Mundial –esto es, Bélgica, Luxemburgo, Grecia, Rumania y Persia–, así como los de la Segunda Guerra Mundial –tales como Dinamarca, Noruega, Holanda– obedecen a un conjunto de factores: ubicación geográfica cercana a una potencia expansionista como Alemania (Bélgica, Luxemburgo y Holanda, entre otros); valor estratégico regional (por ejemplo, Yugoslavia, Grecia, Rumania y Persia); ausencia de una capacidad defensiva autónoma y relevante (para el caso, Dinamarca y Noruega); estrategia de guerra de los beligerantes (por ejemplo, la conducta alemana hacia Noruega y Dinamarca, entre otros; la conducta soviética hacia Finlandia y Estonia, entre otros; la conducta italiana hacia Grecia; la conducta estadounidense y británica hacia Islandia), y falta de funcionamiento de un régimen impuesto (por ejemplo, la neutralización acordada a Bélgica y Luxemburgo).

Finalmente, cabe recordar que hasta su ingreso en ambos conflictos bélicos, los Estados Unidos sostuvieron posiciones de neutralidad semejantes a las de los neutrales de la Primera y Segunda Guerra Mundial. En efecto, con base en una postura histórica que se remonta a la proclamación de neutralidad del 22 de abril de 1793 (frente a la Guerra entre Austria, Prusia, Cerdeña, Gran Bretaña y los Países Bajos contra Francia), a la Ley de Neutralidad del 5 de junio de 1794 y al discurso de despedida de George Washington del 17 de septiembre de 1796 y que se extiende hasta la invocación de la neutralidad por Woodrow Wilson del 19 de agosto de 1914 y la legislación neutralista de 1935-1937, Washington sostuvo recurrentemente una defensa de la neutralidad. Dada su condición de potencia en ascenso, en los momentos más difíciles de las dos confrontaciones mundiales y luego de vencer serias resistencias domésticas, los Estados Unidos abandonaron su postura neutral y se involucraron decisivamente en ambas guerras.

2. Fortalezas y debilidades. Un aspecto importante de la neutralidad es entender la lógica de la guerra y la cuestión de la defensa. Dentro del teatro de la guerra propiamente dicho se ubican sólo dos de los países neutrales: Suiza y Suecia. Turquía, Irlanda, España y Portugal no tuvieron un lugar significativo, sino más bien marginal en la marcha guerrera de Alemania. Obviamente, Argentina y Chile estaban al otro lado del océano y no eran referentes directos de los combates.

En el ámbito nórdico, si bien cuatro países proclamaron la neutralidad, Dinamarca y Noruega fueron fácilmente invadidos por Alemania; Finlandia estuvo en guerra con la Unión Soviética en 1939 y más tarde terminó en el campo alemán, y sólo Suecia alcanzó a conservar su neutralidad. Por su lado, si bien Holanda y Suiza se declararon neutrales, Holanda fue invadida por Alemania y Suiza logró sostener su neutralidad. Lo que asemeja a

Suecia y Suiza y los diferencia de Dinamarca, Noruega, Finlandia y Holanda, es la existencia de un dispositivo de defensa suficiente para hacer costoso cualquier intento armado de ocupación.¹⁰² Paralelamente, ambos países fueron activos diplomáticamente. Aunque sus estilos de política exterior no tuvieron un alto perfil, desplegaron una política intensa para respaldar su posición neutral. Actuaron bajo el entendido de que una proclama de neutralidad era insuficiente y poco persuasiva si no se desarrollaba una labor diplomática y militar que la hiciera creíble y viable.

En los casos de España, Irlanda y Turquía, sin embargo, la debilidad más que la fortaleza fue un ingrediente que fomentó la neutralidad.¹⁰³ España había vivido una tremenda guerra civil, su economía estaba maltrecha y su capacidad militar era casi inexistente. Irlanda había alcanzado la independencia recientemente, carecía de recursos para la defensa y no quería correr los riesgos de una potencial desunión interna. Turquía atravesaba por una situación política, económica y militar marcada por grandes dificultades y limitaciones. En los tres ejemplos, la fragilidad interna y la vulnerabilidad externa inclinaron a estos países a optar por la neutralidad.

3. Identidad nacional y neutralidad. Resulta notorio que, en algunos casos, la práctica de la neutralidad estuvo ligada a la identidad nacional. Por ejemplo, tanto Suecia como Suiza se identificaron con la neutralidad desde el siglo XIX. En ambos casos, su identidad interna y su proyección externa se forjaron bajo el referente de la neutralidad.¹⁰⁴ Ésta era percibida como esencial para la pacificación doméstica y el desarrollo nacional, así como para el logro de reconocimiento internacional. En la neutralidad se expresaban valores nacionales importantes como la democracia política, el bienestar social, la libertad comercial y la justicia internacional. La neutralidad era la impronta de la identidad nacional.

Argentina y Chile fueron neutrales en las dos guerras mundiales del siglo XX. No existe en estos casos una larga trayectoria de neutralidad, pero de algún modo la postura neutral estaba vinculada a una búsqueda de continuidad en materia de política exterior, a una defensa del derecho y de los principios, a un intento de alcanzar prestigio externo y a un interés por

¹⁰² Véanse Pertti Luntinen, "Neutrality in Northern Europe before the First World War", en Jukka Nevakivi (ed.), *op. cit.*, y Stephen P. Halbrook, *Target Switzerland: Swiss Armed Neutrality in World War II*, Nueva York, Sarpedon Pub., 1998.

¹⁰³ Véanse Javier Tusell, *op. cit.*; T. Ryle Dwyer, *Strained Relations: Ireland at Peace and the USA at War 1941-45*, Dublin, Gill and Macmillan, 1988, y Selim Deringil, *Turkish Foreign Policy during the Second World War: An Active Neutrality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

¹⁰⁴ Véanse Sverker Aström, *Sweden's Policy of Neutrality*, Estocolmo, Swedish Institute, 1983, y Edgar Bonjour, *La neutralidad suiza*, Madrid, Ograma, 1954.

preservar condiciones comerciales que no afectaran el desarrollo interno. La reiteración de una práctica de neutralidad permitía dar una cierta identidad a los dos países.

Irlanda y Turquía, aunque con historias distintas, logran configurarse como estados-naciones luego de la Primera Guerra Mundial; Irlanda, separándose del Imperio Británico; Turquía, como sucesora del Imperio Otomano. La declaración de neutralidad durante la Segunda Guerra Mundial fue esencial para los dos países: la autonomía, la independencia, la unidad y la dignidad nacionales se materializaban con la preservación de una posición neutral. La neutralidad ayudó a generar la identidad nacional.

4. Disensión y neutralidad. La Segunda Guerra Mundial produjo un gran impacto en todas las naciones beligerantes y en las neutrales debido a la naturaleza y alcance del enfrentamiento, el peso de los factores ideológicos, las luchas políticas internas en cada país y la virulencia del conflicto (cabe recordar que en la Primera Guerra Mundial murieron aproximadamente nueve millones de personas —ocho millones de soldados y un millón de civiles—, mientras que en la Segunda el número de muertes fue de casi 52 millones —17 millones de soldados y 35 millones de civiles). Ni la decisión de involucrarse en la guerra ni la de sustraerse a ella fueron determinaciones unánimes en el ámbito nacional. Prevalció la disensión y la polémica en todos los países directa o indirectamente comprometidos. El peso o la influencia de los partidos o grupos nazis y fascistas en los ocho neutrales fue insignificante.¹⁰⁵ Las principales disputas se produjeron entre liberales, conservadores, comunistas e independientes. Lo fundamental en el caso de los neutrales fue que la amplia controversia en la sociedad no impidió al Estado optar por un curso de acción neutral. Con grados diversos de aceptación social, los gobiernos lograron preservar la neutralidad. Las presiones externas e internas no fueron suficientes para alterar el curso de la decisión tomada. Entre otros aspectos de importancia, esta situación revela la autonomía relativa del Estado, aun en el caso de países débiles; que las fuerzas armadas, tácita o explícitamente, respaldaron la estrategia neutral, y que en el cálculo coyuntural de costos-beneficios se consideró más conveniente continuar con la neutralidad que optar por la beligerancia.

Por otro lado, el tema de la disensión es importante en cuanto a la toma de decisiones de las grandes potencias. Es posible observar que, bajo esquemas institucionales distintos e ideologías diferentes, en Gran Bretaña, la Unión Soviética y Alemania predominó un relativo grado de consenso

¹⁰⁵ Véase, al respecto, Stanley G. Payne, *Historia del fascismo*, Barcelona, Planeta, 1995.

con respecto a la política exterior en general y en referencia a los neutrales en particular. En el caso de los Estados Unidos, la situación fue notoriamente otra. En todos los ejemplos de políticas hacia los neutrales existió un corte marcado entre quienes expresaban una línea dura, categórica y crítica hacia la neutralidad, y los defensores de una línea más moderada y comprensiva.¹⁰⁶ Por ejemplo, Nitze indica en sus *Memorias* que al llegar al Departamento de Estado en medio de la Segunda Guerra Mundial, éste “carecía de una organización para trazar políticas estratégicas [... lo cual lo llevó a concluir] que el Departamento de Estado tenía personal inadecuado y no estaba equipado desde el punto de vista intelectual para manejar la situación radicalmente nueva acarreada por la guerra”.¹⁰⁷

En breve, tanto los neutrales como las grandes potencias operaban en un contexto desconocido y las fricciones eran propias de una situación tensa y compleja. De algún modo, el hecho de que ocho neutrales no alteraran su comportamiento a pesar de las presiones y demandas de Washington muestra que no era posible discernir categóricamente entre políticas sensatas o insensatas, políticas acertadas o equivocadas, políticas elaboradas o improvisadas.

5. Economía y neutralidad. Comúnmente se asume que, en gran medida, los neutrales practican y defienden la neutralidad por motivos económicos. Es posible que esos motivos hayan contribuido para decidirse a favor de la neutralidad por parte de los países neutrales durante la Primera Guerra Mundial. La economía internacional no atravesaba por un momento crítico, las ideas sobre las ventajas del libre comercio estaban en boga, los Estados Unidos entraron bien tarde en la contienda, y los aliados no exigieron un abandono imperioso de la neutralidad a los países que optaron (y lograron preservar) esa estrategia. Los neutrales pudieron aprovechar materialmente, más o menos según cada caso, el contexto mencionado. Además, nunca antes se había experimentado una confrontación tan extendida y violenta.

Los antecedentes, en lo económico, de la Segunda Guerra Mundial fueron difíciles y complejos. En octubre de 1929 se produjo la quiebra bursátil de los Estados Unidos. La situación crítica se extendió a Europa en 1931: estalló en Austria en mayo, en Alemania en junio, en Gran Bretaña

¹⁰⁶ Véanse, entre otros, Gaddis Smith, *American Diplomacy during the Second World War, 1941-1945*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1985, y Dean Acheson, *Present at Creation: My Years in the State Department*, Nueva York, W.W. Norton & Company, 1969.

¹⁰⁷ Paul H. Nitze, *De Hiroshima al glásnost*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991, p. 25.

en septiembre. La crisis arribó a Japón en diciembre de 1931 y se expandió a los Estados Unidos en marzo de 1933. La depresión económica se ramificó a todos los países, afectando a naciones centrales y periféricas durante un largo tiempo.

En este marco, las consideraciones económicas tuvieron un papel importante en la decisión de los países estudiados de mantenerse neutrales en la Segunda Guerra Mundial. Algunos casos son muy ilustrativos: España conocía las difíciles consecuencias socioeconómicas de una tremenda guerra civil, Portugal y Turquía tenían una economía bastante frágil, Argentina y Chile vivían una situación económica precaria e Irlanda contaba con una capacidad económica muy modesta.

La neutralidad les permitió mantener sus vínculos comerciales con todos los participantes en la confrontación, pero ello no fue una panacea. La creciente influencia internacional y continental estadounidense y las presiones políticas y económicas sobre los neutrales ejercidas por Washington tornaron cada vez más difícil mantener la neutralidad. Además, los requerimientos económicos de los propios neutrales motivaron algunas concesiones a los aliados en la etapa final del conflicto bélico. Por ejemplo, para países como Chile “el neutralismo activo de la I Guerra se hizo insostenible en la II”.¹⁰⁸ Hacia 1945, Suecia y Suiza debieron ceder a la presión estadounidense a favor de un abandono total (*total withdrawal*) de sus respectivos intercambios comerciales con Alemania. La firme neutralidad de Argentina no evitó que el país fuera crecientemente vulnerable en términos comerciales y financieros.

6. *Individuos y neutralidad.* El papel de los individuos, en particular de los líderes, fue fundamental en algunos casos en el diseño y la ejecución de la política de neutralidad. En Irlanda, se destaca la estrategia y convicción del primer ministro Eamon de Valera en torno a la neutralidad. En el caso de Turquía, sobresalen el primer ministro y luego presidente Ismet İnönü y el ministro de Relaciones Exteriores Numan Menemencioglu. Ambos tuvieron un papel central en el diseño, la práctica y defensa de la política de neutralidad. En España, el vicepresidente y canciller Francisco Gómez Jordana y el ministro de Relaciones Exteriores Ramón Serrano Súñer desempeñaron un papel comparable. En el caso de Portugal, se ha subrayado la voluntad, la habilidad y la consistencia de la política de neutralidad del jefe de gobierno Antonio de Oliveira Salazar.

¹⁰⁸ Walter Sánchez G., “Las tendencias sobresalientes de la política exterior chilena”, en Walter Sánchez G. y Teresa Pereira L. (eds.), *op. cit.*

En Suiza, la promoción y mantenimiento de la neutralidad cubrió todo el espectro político. En Suecia, liberales y socialdemócratas coincidían en el mismo sentido. En Chile, de 1938 a 1952, la continuidad relativa de la política exterior dentro de los distintos gobiernos, bajo la impronta del Frente Popular, no sugiere la existencia de figuras descollantes o decisivas en la configuración y aplicación de la política de neutralidad.¹⁰⁹ Algo parecido puede decirse de Argentina, que tuvo 13 cancilleres entre diciembre de 1938 y septiembre de 1945 en un marco de alta inestabilidad política.¹¹⁰

CONCLUSIONES

La posición de neutralidad asumida por los países estudiados obedeció a una combinación de factores de naturaleza interna y externa. Sin embargo, en todos los casos la vulnerabilidad económica desempeñó un papel fundamental. La tradición de neutralidad es también importante para explicar las posiciones de Argentina, Chile, España, Suecia y Suiza. Los factores geopolíticos influyeron significativamente tan sólo en los casos de Irlanda, Suecia y Turquía, y el papel de individualidades destacadas fue particularmente importante para España, Irlanda, Portugal y Turquía. Por último, factores específicos de cada país neutral son indispensables para completar la explicación de su conducta. La reciente independencia de Gran Bretaña y la débil cohesión interna en el caso de Irlanda. En España, las secuelas de la guerra civil y la falta de capacidad militar, y en Turquía, las consecuencias de la disolución del Imperio Otomano y la necesidad de forjar un nuevo Estado. La tradicional rivalidad hacia uno de los beligerantes en los casos de Argentina (hacia los Estados Unidos) y de Turquía (hacia la Unión Soviética). Y, finalmente, la neutralización, que fue una condición única de Suiza.

En lo que hace al apoyo interno a la neutralidad, es posible afirmar que ésta contó con una aceptación social mayoritaria y con un fuerte respaldo de las fuerzas armadas en todos los casos estudiados. Además, la influencia de los partidos y fuerzas opositoras a los gobiernos fue persistente, aunque incapaz de obligar a un cambio de curso respecto de la neutralidad. La destreza y las preferencias de los líderes, que fueron notables y consistentes en todos los países neutrales, hicieron factible el mantenimiento de la posición de neutralidad hasta prácticamente el fin de la guerra.

¹⁰⁹ Véase, entre otros, Paul Drake, *Socialism and Populism in Chile: 1932-1952*, Chicago, University of Illinois Press, 1978.

¹¹⁰ Véase José R. Sanchís Muñoz, *op. cit.*

En cuanto a su alcance y modalidades, puede concluirse que la neutralidad de los ocho países analizados tuvo predominantemente las siguientes características:

- La neutralidad de Argentina fue preferentemente *a)* pragmática, *b)* integral, *c)* no armada, *d)* activa, *e)* permanente, *f)* voluntaria y *g)* impasible y distante.
- La neutralidad de Chile fue preferentemente *a)* pragmática, *b)* integral, *c)* no armada, *d)* pasiva, *e)* permanente, *f)* voluntaria y *g)* impasible y distante.
- La neutralidad de España fue preferentemente *a)* pragmática, *b)* restringida, *c)* no armada, *d)* activa, *e)* permanente, *f)* voluntaria y *g)* benevolente.
- La neutralidad de Irlanda fue preferentemente *a)* pragmática, *b)* integral, *c)* no armada, *d)* activa, *e)* ocasional, *f)* voluntaria y *g)* distante.
- La neutralidad de Portugal fue preferentemente *a)* pragmática, *b)* integral, *c)* no armada, *d)* pasiva, *e)* ocasional, *f)* voluntaria y *g)* distante.
- La neutralidad de Suecia fue preferentemente *a)* principista, *b)* integral, *c)* armada, *d)* activa, *e)* permanente, *f)* voluntaria y *g)* imparcial.
- La neutralidad de Suiza fue preferentemente *a)* principista, *b)* integral, *c)* armada, *d)* activa, *e)* permanente, *f)* involuntaria (en origen) y *g)* imparcial.
- La neutralidad de Turquía fue preferentemente *a)* pragmática, *b)* restringida, *c)* no armada, *d)* activa, *e)* ocasional, *f)* voluntaria y *g)* benevolente.