

Neutralidad y política mundial:

Una mirada desde las relaciones internacionales*

ROBERTO RUSSELL y JUAN GABRIEL TOKATLIAN

INTRODUCCIÓN

Este texto consta de dos 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. Este trabajo intenta presentar un "estado del arte" conceptual en torno a la neutralidad; lo cual permite evaluar, por ejemplo, el comportamiento de los neutrales durante la Segunda Guerra y la conducta neutral de algunos países durante la Guerra Fría. Con base en las precisiones teóricas que aquí se hacen es factible indagar casos empíricos concretos. Se trata, en últimas, de facilitar un estudio riguroso sobre la neutralidad en los asuntos contemporáneos.

ROBERTO RUSSELL Ph. D. en Relaciones Internacionales. Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.
JUAN GABRIEL TOKATLIAN Ph. D. en Relaciones Internacionales. Profesor de la Universidad de San Andrés, Victoria, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

(*) 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.

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 acoge al sistema de obligaciones y derechos inherentes a tal actitud"⁽¹⁾. Por su parte, el Diccionario Político 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"⁽²⁾. Adicionalmente, considera a 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"⁽³⁾. A su vez, el Diccionario *Penguin* sobre relaciones internacionales considera a la neutralidad "un concepto legal que incluye derechos y deberes establecidos, tanto para un Estado que se abstiene de tomar parte en una guerra, así como para las partes beligerantes"⁽⁴⁾. 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 al *status* de neutralidad.

Como dice Frank, la actitud neutral, aunque no la palabra, existe desde la antigüedad⁽⁵⁾. En efecto, la adopción de posiciones neutrales puede rastrearse hasta el siglo VI a. C. en Grecia⁽⁶⁾. 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⁽⁷⁾. 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 expresan opiniones negativas mediante el empleo de calificativos despectivos: elusiva, aprovechadora, indigna, pífida e incorrecta, entre otros⁽⁸⁾.

(1) Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. Madrid: Espasa Calpe, 1992 (vigésima primera edición), Tomo II, p. 1438.

(2) Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de política*. México D. F.: Siglo XXI Editores, 1983, p. 1046.

(3) *Ídem.*, p. 1048.

(4) Evans, Graham y Newnham, Jeffrey. *The Penguin Dictionary of International Relations*. Londres: Penguin Books, 1998, p. 366.

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

(6) Véase: Bauslaugh, Robert A. *The Concept of Neutrality in Classical Greece*, Berkeley: University of California Press, 1991.

(7) Robert Frank, *Ob. cit.*, p.25.

(8) Véase: Raymond, Gregory A. "Neutrality Norms and the Balance of Power". En: *Cooperation and Conflict*. Vol. 32, No. 2, 1997.

Por lo general, el sujeto de la neutralidad ha sido un país débil⁹, medio¹⁰ o periférico¹¹ y no los países más poderosos e influyentes¹². En realidad, la existencia de estos últimos países es la que explica la conducta neutral que es propia de un sistema internacional liderado 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 conducta 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 a 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 períodos prolongados y forma parte

⁽⁹⁾ 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*. Buzan, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienner Pub., 1991 (segunda edición), p. 97 y 99.

⁽¹⁰⁾ La concepción de país medio que se utiliza aquí es la de González. Según ella, 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)”. González, Guadalupe. “México”. En: Drekonja K., Gerhard y Tokatlian, Juan G. (editores). *Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana*. Bogotá: Cerec/CEI, Universidad de los Andes, 1983, p. 316.

⁽¹¹⁾ 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.

⁽¹²⁾ Véase: Karsh, Efrain. *Neutrality and Small States*. Londres: Routledge, 1988.

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 (frente a que una u otra parte resulte victoriosa en un enfrentamiento bélico); distante (cuando existe un alejamiento geográfico-territorial o ideológico-político frente a 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 beligerancia¹³.

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 factores– es más factible el ejercicio de la neutralidad. De acuerdo al momento del conflicto, la coalición más débil puede preferir (y sugerir) un menor involucramiento de los neutrales, pero en tanto cambia el balance 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 belige-

rantes, 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 de prolongar su neutralidad¹⁴.

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, eventualmente, 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 al 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

(13) Véanse, *idem*; Frei, Daniel. *Dimensionen neutraler Politik: Ein Beitrag zur Theorie der internationalen Beziehungen*. Ginebra: Institut Universitaire des Hautes Études Internationales, 1969; Gabriel, Jürg Martin. *The American Conception of Neutrality After 1941*. Londres: Macmillan Press, 1988 y Petrie, John N. “American Neutrality in the 20th Century: The Impossible Dream”. En: *National Defense University McNair Paper* No. 33, enero de 1995. Sobre la neutralidad benevolente de Argentina durante la Primera Guerra Mundial, véase Weinmann, Ricardo. *Argentina en la Primera Guerra Mundial. Neutralidad, transición política y continuismo económico*. Buenos Aires: Biblos, 1994.

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

resta espacio de aceptación y reconocimiento a las conductas neutrales.

Factores contextuales internos en los países neutrales también gravitan en la preservación o no 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.

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 político¹⁵ que "se refiere a una declaración de no participación en conflictos específicos y al tratamiento imparcial de todas las partes"¹⁶. Durante la Guerra Fría¹⁷, 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"¹⁸. 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 fuese– 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 internacionales¹⁹. Existen importantes diferencias tanto entre teorías en pugna como dentro de cada tradición teórica, debido a que el concepto, siguiendo a Gallie, es "básicamente controvertible"²⁰. Esta situación revela la importancia de analizar cuidadosamente el tema que,

(15) Sobre neutralidad jurídica y el neutralismo político, véase, entre otros: Anabtawi, Samir N. "Neutralists and Neutralism". En: *Journal of Politics*, Vol. 27, No. 2, 1965.

(16) Evans, Graham y Newnham, Jeffrey. *Ob. cit.*, p. 365.

(17) El neutralismo ha recibido, por lo general, una lectura y un análisis político. Una de los muy escasos intentos de evaluar el neutralismo diplomático mediante un análisis económico aparece en Hirschman, Albert. "The Stability of Neutralism: A Geometrical Note". En: *American Economic Review*, Vol. LIV, No. 2, 1964.

(18) Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Ob. cit.*, p. 1049.

(19) Véase, entre otros: Andrén, Nils. "On the Meaning and Uses of Neutrality". En: *Cooperation and Conflict*. Vol. 12, No. 2, 1991; Leonhard, Alan T. (editor). *Neutrality: Changing Concepts and Practices*. Lanham: University Press of América, 1988 y Ogley, Roderick (editor). *The Theory and Practice of Neutrality in the Twentieth Century*, Nueva York: Barnes & Noble, 1970.

(20) Véase: Gallie, W. B. "Essentially Contested Concepts". En: Black, Max (editor). *The Importance of Language*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1962.

además de su interés intrínseco, resulta imprescindible para el estudio empírico que nos hemos propuesto.

Neutralidad y derecho

El tema de 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”²¹. 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” vis à vis los beligerantes²². 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 fundamental sobre el tema²³.

Ello, sin embargo, no impidió que Francia –a través del ministro Edmond Genet– procurara alistar, desde Estados Unidos, operaciones contra Gran Bretaña. En reacción a este intento, un año después, el 5 de junio de 1794, el Congreso de Estados Unidos aprobó la primera Ley de Neutralidad de ese país. Se intentaba así dar un *status* legal a la neutralidad, estableciendo tanto un conjunto 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 juxtaponen para defender y promover la neutralidad.

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 navíos 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, tanto en términos de la guerra 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 neutrales²⁴. Guerra y derecho se enla-

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

(22) Véase: Frank, Robert. *Ob. cit.*

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

(24) 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 para defender la libertad comercial en tiempos de guerra, para precisar las obligaciones de los beligerantes y para estipular los derechos y deberes de los neutrales.

zan 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 entretajan 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 fue bastante deficiente. Es posible afirmar, siguiendo a Young, que este régimen fue relativamente espontáneo (no existió una gran coordinación consciente entre los participantes) y, por lo tanto, no fue un régimen negociado (con un consentimiento explícito de las partes) ni impuesto (determinado de manera deliberada por los poderes dominantes)²⁵. 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"²⁶ que, además de proteger jurídicamente al Estado que la adopta, favorece la seguridad internacional²⁷. En este último sentido, y de acuerdo a 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 el enfrentamiento) y eleva la posibilidad de terminar un conflicto

entre estados (al proveer una potencial mediación entre las partes)²⁸.

Neutralidad y relaciones internacionales

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.

La perspectiva realista

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 de acuerdo a su impacto sobre el poder relativo de un actor. De acuerdo con esta óptica, 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, permanecie-

⁽²⁵⁾ Véase: Young, Oran R. "Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes". En: Stephen D. Krasner (editor). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1986.

⁽²⁶⁾ Donelan, Michael. *Elements of International Political Theory*. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 125.

⁽²⁷⁾ Véase, entre otros, Frei, Daniel. "Neutrality". En: Lazlo, Ervin y Youl Yoo, Jong (editores). *World Encyclopedia of Peace*. Oxford: Pergamon Press, 1986.

⁽²⁸⁾ Véase: Raymond, Gregory A. *Ob. cit.*

ran "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"²⁹. La insistencia de los melios en preservar su neutralidad en la guerra del Peloponeso los condujo a una terrible derrota por parte de Atenas.

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"³⁰. 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 ambigua³¹.

Paralelamente, para un realista clásico como Morgenthau la neutralidad debe ser entendida en función del balance de poder. Bajo ese marco de referencia, los neutrales son actores que, al no comprometerse, renuncian de hecho "a desarrollar una política exterior" activa en los asuntos mundiales³². 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 balance de poder (como Bélgica), cuando se está bajo la égida de un poder protector preponderante (como Portugal) o cuando se es poco atractivo para las ambiciones imperiales de una gran potencia (como España)³³. 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 Vásquez, opina que, según los realistas, para las nacio-

(29) Tucídides. *Historia de la guerra del Peloponeso*. Madrid: Ediciones Cátedra, 1988, p. 481.

(30) Maquiavelo. *El príncipe*. Bogotá: El Áncora Editores, 1988, p. 140-141.

(31) Niebuhr, Reinhold. *Christianity and Power Politics*, Nueva York: Charles Scribner's Sons, 1940, p. 42-47.

(32) Morgenthau, Hans J. *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: Alfred A. Knopf, 1985 (sexta edición), p. 122.

(33) *Ídem*, p. 196.

nes débiles, “la alianza con una potencia fuerte es (más) útil a sus propios intereses”³⁴. 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 propositiva³⁵. 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”³⁶. Por su parte, Kennan, al evaluar en particular la Primera y la Segunda Guerra Mundial, juzgó a la neutralidad y su práctica como disparatada y deplorable³⁷.

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 el caso de la política seguida por Estados Unidos hasta las dos guerras mundiales³⁸. 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 fútiles y obsoletas la apelación a la neutralidad. Ella 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”³⁹.

Por su lado, realistas practicantes como Winston Churchill y John Foster Dulles fustigaron la adopción de la neutralidad, en particular durante la Segunda Guerra Mundial, juzgando la práctica neutral con calificativos despreciativos: impúdica, cobarde y miope⁴⁰.

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 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*⁴¹. Se trataba de contener el neutralismo donde fuese necesario⁴².

⁽³⁴⁾ Vázquez, John A. *El poder de la política de poder*. México D.F.: Ediciones Gernika, 1991, p. 57.

⁽³⁵⁾ Véase el capítulo 14 (“Allies, Neutrals, and Neutralists in the Context of United States Defense Policy”) de Wolfers, Arnold. *Discord and Collaboration. Essays in International Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1962.

⁽³⁶⁾ Liska, George. “The Third Party: The Rationale of Nonalignment”. En: Martin, Laurence W. (editor). *Neutralism and Nonalignment. The New States in World Affairs*. Nueva York: Praeger Pub., 1962, p. 86.

⁽³⁷⁾ Véase: Kennan, George F. *Realities of American Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1954.

⁽³⁸⁾ Kissinger, Henry. *Diplomacy*. Nueva York: Simon & Schuster, 1994, p. 30.

⁽³⁹⁾ Jones, Charles. *E.H. Carr and International Relations. A Duty to Lie*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 89.

⁽⁴⁰⁾ Véase: Raymond, Gregory A. *Ob. cit.*, p. 124.

⁽⁴¹⁾ U.S. National Security Council, “NSC-68: A Report to the National Security Council, April 14, 1950”. En: *Naval War College Review*. Mayo-junio de 1975, p. 95.

⁽⁴²⁾ Véase: Sanders, Jerry W. *Peddlers of Crisis: The Committee on the Present Danger and the Politics of Containment*. Boston: South End Press, 1983.

Sin duda, detrás de este juicio negativo sobre la neutralidad se manifiesta la posición del poderoso –tanto del que detenta 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 desertión 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 adversario⁴³. 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 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 1867-1940, Bélgica entre 1839-1919 y Austria a partir de 1955 y durante la Guerra Fría, entre otros⁴⁴. Cabe señalar que la neutralización no es ajena al balance de poder. Ella 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 balance de poder⁴⁵. Frente a este último, las conductas posibles para los estados serían sólo dos, tanto para los países centrales como para los periféricos: equilibrar (*balance*) en favor de una coalición desafiante o antihegemónica, o plegarse (*bandwagon*) a la coalición ganadora o hegemónica. En un sistema dominado por el balance 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 balancear a los estados dominantes porque se sienten amenazados por la acumulación, lisa y

⁽⁴³⁾ Sobre la diferencia entre la imagen del enemigo y la del dependiente, véase: Cottam, Martha L. *Images and Intervention: U.S. Policies in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994.

⁽⁴⁴⁾ Véase: Black, Cyril E.; Falk, Richard A.; Knorr, Klaus y Young, Oran R. *Neutralization and World Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1968.

⁽⁴⁵⁾ Véase: Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979.

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 acumulado y la amenaza se superponen pero no son idénticos⁴⁶. 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"⁴⁷. De acuerdo con esta óptica, 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) agresiva⁴⁸.

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 hegemonía⁴⁹. Esta postura, que es asumida como aislacionista y defensiva, supone evitar contactos con diversas contrapartes comprome-

tidas 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 a 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 desatinado⁵⁰. 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) debería entender que lo más conveniente es plegarse⁵¹, y no confrontar al actor dominante.

Aportes recientes de autores realistas como los de Michael Brown, Thomas

⁽⁴⁶⁾ Mastranduno, Michael. "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War". En: *International Security*. Primavera, 1997, Vol. 21, No. 4, p. 59.

⁽⁴⁷⁾ Walt, Stephen M. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press, 1987, p. 25.

⁽⁴⁸⁾ *Ídem*, p. 29.

⁽⁴⁹⁾ Véase: Schroeder, Paul. "Historical Realist vs. Neo-realist Theory". En: *International Security*. Vol. 19, No. 1, 1994.

⁽⁵⁰⁾ Véase: Escudé, Carlos. *El realismo de los estados débiles*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

⁽⁵¹⁾ Según Larson, la opción *bandwagon* la escogen 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: Larson, Deborah Welch. *Origins of Containment: A Psychological Explanation*. Princeton: Princeton University Press, 1985 y Larson, Deborah Welch. "Bandwagon Images in American Foreign Policy: Myth or Reality?". En: Jervis, Robert y Snyder, Jack (editores). *Dominos and Bandwagons: Strategic Belief and Superpower Competition in the Eurasian Rimland*. Nueva York: Oxford University Press, 1990.

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 externo⁵². 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 que disponen frente a las presiones y demandas de la sociedad.

La lectura liberal

Por su parte, la perspectiva liberal sobre la neutralidad resulta más problemática y menos homogénea que la realista⁵³. En

la tradición grociana, la posición neutral se califica según la guerra sea "justa" o "injusta". En 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 injusticia⁵⁴. 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 ella 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"⁵⁵. La agresión no es

⁽⁵²⁾ Véase: Rose, Gideon "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy". En: *World Politics*. Vol. 51, No. 3, 1998.

⁽⁵³⁾ Véanse, entre otros, Peñas, Francisco Javier. "Liberalismo y relaciones internacionales: La tesis de la paz democrática y sus críticos". En: *Isegoría*. No. 16. Mayo 1997; Baldwin, David (editor). *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. Nueva York: Columbia University Press, 1993; Doyle, Michael W. "Liberalism and World Politics". En: *American Political Science Review*. Vol. 80, 1986 y Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown, and Co., 1977.

⁽⁵⁴⁾ Frank, *Ob. cit.*, p. 26.

⁽⁵⁵⁾ *Idem*, *Ob. cit.*, p. 28.

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 en el largo plazo)⁵⁶. En breve, las vertientes liberales clásicas informan de modo diferente sobre la neutralidad, su pertinencia, sentido y ejercicio⁵⁷.

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 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")⁵⁸.

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 lo tanto, no hay un esquema predeterminado que condicione la opción por la neutralidad. Lo central es analizar cómo y porqué se produce dicho comportamiento.

El enfoque constructivista

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, así como de los aspectos materiales y de la interacción recíproca entre la estructura (structure) y el agente (agency) en la definición de intereses y prácticas sociales, en este caso de naturaleza internacional⁵⁹. Dicho de otro modo, la identidad y práctica de un Estado no obedece primariamente a condiciones materiales mensurables⁶⁰, sino también a factores menos tangibles como las creencias y las regulaciones.

⁽⁵⁶⁾ Véase: Hendrickson, David C. "The Ethics of Collective Security". En: *Ethics and International Affairs*. Vol. 7, 1993, p. 4-5.

⁽⁵⁷⁾ Esta tensión en torno a la neutralidad se observa muy particularmente en el capítulo sobre ese tema (p. 233-250) en el texto de Walzer Michael, *Just and Unjust Wars*. Nueva York: Basic Books, 1977. Dicha tensión la explica en detalle Hendrickson, David C. "In Defense of Realism: A Commentary on Just and Unjust Wars". En: *Ethics and International Affairs*. Vol. 11, 1997.

⁽⁵⁸⁾ Moravcsik, Andrew. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics". En: *International Organization*. Vol. 51, No. 4, 1997, p. 513.

⁽⁵⁹⁾ Véanse, entre otros, Wendt, Alexander. "Constructing International Politics". En: *International Security*. Vol. 20, No. 3, 1995; Finnemore, Martha. *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press, 1996; Price, Richard y Reus-Smit, Christian. "Dangerous Liaisons? Critical International Theory and Constructivism". En: *European Journal of International Relations*. Vol. 4, No. 3, 1998 y Checkel, Jeffrey T. "The Constructivist Turn in International Relations Theory". En: *World Politics*. Vol. 50, No. 1, 1998.

⁽⁶⁰⁾ La idea de que *the environment of states can be conceived solely in terms of physical capabilities* es tanto neorrealista como neoliberal. Véase: Checkel, Jeffrey T. *Ob. cit.*, p. 333.

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*⁶¹. De allí que el agente y la estructura se encuentran en un proceso de mutua constitución. Aunque 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"⁶².

Desde este ángulo, y tomando como ejemplo a 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 nacional⁶³. Según esta autora, los líderes norteamericanos, 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 Estados Unidos vis-à-vis Europa"⁶⁴.

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.

La perspectiva estructuralista

Desde otro ángulo interpretativo, los enfoques estructuralistas (globalistas, marxistas, neomarxistas, 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 mundial⁶⁵. 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, ella 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"⁶⁶. Igualmente, la percepción de la neutralidad en la Unión Soviética pos-revolucionaria fue negativa⁶⁷, mereció una "condena moral" y, más aún, se extendió a los países neutrales durante la

(61) Adler, Emanuel. "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics". En: *European Journal of International Relations*. Vol. 3, No. 3, 1997, p. 322.

(62) Bukovansky, Mlada. "American Identity and Neutral Rights from Independence to the War of 1812". En: *International Organization*. Vol. 51, No. 2, 1997, p. 210-211.

(63) *Ídem*.

(64) *Ídem*, p. 238.

(65) Véase: Kubáľková, Vendulka y Cruickshank, Albert. *Marxism and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 1985.

(66) Lenin, Vladimir I. "The Military Programme of the Proletarian Revolution". En: Lenin, Vladimir I. *Collected Works*, Londres: Lawrence and Wishart, 1964, p. 86.

(67) Véase: Light, Margot. "Neutralism and Nonalignment: The Dialectics of Soviet Theory". En: *Journal of International Studies*. Vol. 14, No. 1, 1985.

Segunda Guerra Mundial⁶⁸. Por esta razón, los dirigentes soviéticos consideraron que la política de Estados Unidos hacia América Latina durante esa contienda “desempeñó objetivamente un papel positivo”⁶⁹ 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”⁷⁰ 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*)⁷¹ y de la dependencia⁷², 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, etc.⁷³.

La escuela de la dependencia, por su parte, enfatiza la noción la de 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 asertivo⁷⁴. Cabe agregar que en su versión europea, varios países nórdicos –Suecia, en particular– concibieron su neutralidad postsegunda Guerra Mundial en términos relativamente semejantes, es decir, como una forma de superar su dependencia externa en el concierto de las naciones⁷⁵.

⁽⁶⁸⁾ Véase: Ginsburgs George. “Neutrality and Neutralism and the Tactics of Soviet Diplomacy”. En: *American Slavic & Eastern European Review*. Vol. 19, No. 4, 1960.

⁽⁶⁹⁾ Yanchuk, Igor. “La política de EE. UU. 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.

⁽⁷⁰⁾ Light, Margot. *Ob. cit.*, p. 88.

⁽⁷¹⁾ Véase: Wallerstein, Immanuel. *The Capitalist World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

⁽⁷²⁾ Véanse: Cardoso, Fernando H. y Faletto, Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México D.F.: Siglo XXI Editores, 1969; Amin, Samir *Imperialism and Unequal Development*. Nueva York: Monthly Review Press, 1970; Gunder Frank, Andre. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. Londres: Penguin Books, 1971 y Dos Santos, Theotonio. *Imperialismo y dependencia*. México D.F.: Ediciones Era, 1978.

⁽⁷³⁾ Véanse: Frei, Daniel. “Neutrality and Non-Alignment: Convergencies and Contrasts”. En: *Korea and World Affairs*. Vol. 3, 1979 y Väyrynen, Raimo. “Small States in Different Theoretical Traditions of International Relations Research”. En: Otmar Höll (editor). *Small States in Europe and Dependence*. Viena: Wilhelm Braumüller, 1983.

⁽⁷⁴⁾ Véase: Martin, Laurence W. (editor). *Ob. cit.*

⁽⁷⁵⁾ Véase: Elgström, Ole. “Active Foreign Policy as a Preventive Strategy Against Dependence”. En: Otmar Höll (editor). *Ob. cit.*

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 balance 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.

La visión posmodernista

Por último, desde la perspectiva posmodernista (posestructuralista, pospositivista, etc.), la neutralidad no parece constituir un tema singularmente relevante⁷⁶. 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/externo, centro/periferia, idealismo/pragmatismo⁷⁷, 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.

REFLEXIÓN FINAL

La síntesis aquí presentada proporciona valiosos e interesantes elementos para estudiar y evaluar las conductas de los neutrales en la política mundial contemporánea; en especial durante la Segunda Guerra Mundial y en el transcurso de la Guerra Fría. Además, permite a un tiempo captar la complejidad del tema en cuestión y poner en evidencia los riesgos de acudir a modelos y explicaciones simplistas de aplicación universal. La neutralidad como otras nociones claves de las relaciones internacionales –como soberanía, no intervención, seguridad, conflicto, entre otros– exige aproximarse con una perspectiva genealógica para entender su evolución, significado y cambio. Sólo así será posible informar mejor y sustentar con más rigor los estudios de caso empíricos en torno a la conducta neutral.

(76) Véanse, entre otros, Lapid, Yosef. "The Third Debate: On the Prospects of International Relations Theory in a Post-Positivist Era". En: *International Studies Quarterly*. Vol. 33, No. 3, 1989 y Sjolander, Claire Turenne y Cox, Wayne S. (editores). *Beyond Positivism. Critical Reflections on International Relations*. Boulder: Lynne Rienner Pub., 1994.

(77) 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: Walker, R. B. J. *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.



Retrato