

Año 3
Número 4
Invierno 2016

Revista de Políticas Sociales

El poder y las ideas en la estratificación de los Estados

Un estudio histórico comparativo de las estructuras de la Segunda Guerra Mundial

Cristian Buchrucker

Docente e investigador,
Universidad
Nacional de Cuyo

buchrucker@ffyl.uncu.edu.ar

Carolina Ferraris

Docente e investigadora,
Universidad
Nacional de Cuyo

carolinaf@logos.uncu.edu.ar

La estratificación real de las grandes potencias y su proyección estratégica

Es común referirse a siete Estados como las “grandes potencias” (GP) en la época previa a la Segunda Guerra Mundial: Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Unión Soviética, Francia, Italia y Japón. Se trata –teóricamente– de un grupo de “pares”, si se considera el tratamiento diplomático que se daban en los años inmediatamente anteriores a la guerra. Constituían el segmento superior de un orden internacional signado por claras diferencias de poder respecto a los demás países –al menos formalmente– soberanos. Sin embargo, se trata de una esquematización muy imprecisa de aquella realidad. Ni las GP, ni el resto de los Estados eran realmente conjuntos homogéneos. En su interior deben reconocerse importantes diferencias de capacidad operativa, las que constituyen una estratificación. Sin tenerlas en cuenta no se pueden explicar muchas cosas, entre ellas las políticas de las GP tratando de involucrar a los países periféricos en la guerra y las reacciones de esos países en tal coyuntura crítica.

En función de lo dicho presentaremos una caracterización de las siete GP teniendo en cuenta una serie de criterios estructurales, es decir, no sujetos a alteraciones significativas en el corto plazo y en épocas de paz. En otras palabras, se trata del escenario internacional entre 1936 y 1939, etapa clave para las percepciones y cálculos de los gobiernos que luego intervinieron en la Segunda Guerra Mundial u optaron por la neutralidad. Los criterios estructurales son, en dos casos, categorías analíticas muy tradicionales, presentes en todos los trabajos de la época (territorio y población). El tercero (intereses en el espacio, vulnerabilidad y proyección) solía ser tenido en cuenta, pero generalmente de manera poco sistemática. El cuarto (potencial productivo y modernidad) es el

que resultaba más difícil de estudiar para los analistas de ese tiempo, dado que algunos datos relevantes no eran fácilmente accesibles. Aquí los agrupamos en cuatro índices: producción de acero en el total de las siete GP (% a), consumo de energía como parte del total de las siete GP (% e), participación en el producto industrial sumado de las GP (% i) e índice de modernidad económica y social (imes).¹

El lector podría sorprenderse ante la ausencia de las habituales estadísticas de producción y gasto en armamentos. Pero existen las siguientes buenas razones para no incluirlas, sobre todo si lo que se busca es entender el poder como una realidad profunda, no como una ventaja efímera lograda por el competidor que arrancó antes en la carrera armamentística: a) son datos que se encuentran en muchas publicaciones;² b) sólo podían moverse en una escala de variación muy condicionada por criterios estructurales; y c) demostraron ser muy cambiantes según las decisiones de corto plazo de los dirigentes políticos.

1. En el caso de la producción industrial, la estadística (Kennedy, 1987) no incluye datos del Japón, por lo que se tienen en cuenta las restantes GP, resultando un porcentaje sobre seis potencias. Lo que aquí abreviamos “imes” es la herramienta analítica desarrollada por Tatu Vanhanen (1997) como IPR (*index of power resources*), la cual tiene mucha utilidad para el estudio cuantitativo comparativo de los niveles alcanzados por una sociedad en el proceso de modernización económica y social. Los números asignados a cada país resultan de una combinación razonada de las siguientes variables: porcentajes de población urbana; porcentaje de población en actividades no agrícolas; número de estudiantes universitarios y terciarios cada 100.000 habitantes; porcentaje de adultos alfabetizados; porcentaje de la superficie cultivada que es propiedad rural mediana y pequeña. Por no ser aplicable este último índice a la Unión Soviética, Vanhanen desistió de presentar un cálculo para ese país. Lo que presentamos aquí es una aproximación probabilística basada en alguna de la evidencia parcial que sí existía en la época y pudo ser reconsiderada más adelante.

2. Ver entre otros Buchrucker, 2006.

Cuadro 1. Estratificación de las grandes potencias (1936-1939)

	Territorio (incluye dencias)	Población (incluye dencias)	Vulnerabilidad de los intereses centrales y proyección de poder	Potencial productivo y modernidad (de la metró- poli)
Estados Unidos	Índice 38 con respecto a la GP con más territorio (URSS)	Índice 29 con respecto a la GP con más población (Gran Bretaña)	Centro de baja vulnerabilidad. Proyección de gran alcance, pero antes de 1942 menor que la de Gran Bretaña	% a = 30 % e = 46 % i = 31 imes = 28,8
Gran Bretaña	67	100	Centro de mediana vulnerabilidad. Proyección de gran alcance (bases costeras e insulares en todos los mares del planeta)	% a = 10 % e = 13 % i = 10,7 imes = 13,1
Unión Soviética	100	33	Centro de mediana vulnerabilidad. Proyección de mediano alcance	% a = 18 % e = 11,7 % i = 9 imes = aprox. 6
Alemania	1,8	13	Centro de alta vulnerabilidad. Proyección de mediano alcance (hacia Europa occidental y centro-oriental)	% a = 24 % e = 15 % i = 12,7 imes = 17,7
Francia	58	22	Centro de alta vulnerabilidad. Proyección de mediano alcance	% a = 6,3 % e = 5,6 % i = 4,4 imes = 12,2
Japón	8	27	Centro de mediana vulnerabilidad. Proyección de mediano alcance en general, con posibilidad de largo alcance en dirección sudoeste	% a = 7,2 % e = 6,4 % i = sin datos, pero supe- rior al índice italiano imes = 5,7
Italia	17	11	Centro de alta vulnerabilidad. Proyección de bajo alcance	% a = 2,3 % e = 1,8 % i = 2,8 imes = 5,4

Los datos del esquema precedente dan el perfil de una diferenciación entre las siete potencias, distribuyéndolas en tres estratos o niveles reales. Más allá de que en la diplomacia no se hablase de ello –por muy prudentes razones–, los dirigentes civiles y militares de la época poseían los datos fundamentales que sustentaban esa estratificación.

En el primer nivel se encontraban *Estados Unidos y Gran Bretaña*. Ambas potencias poseían los índices más elevados en territorio, población y capacidad de proyectar poder militar a gran distancia (con bases muy lejos de la metrópoli y moderno armamento aeronaval). Estados Unidos se destacaba muy especialmente por su potencial productivo (ya antes de la guerra consumía más energía que la suma del consumo británico, ruso y alemán). Cabe agregar el lugar que estas dos economías ocupaban en el comercio internacional, un elemento que automáticamente produce influencia sobre otros. En 1937 Estados Unidos y Canadá exportaban el 15,5% y el 19,7% de los productos primarios e industriales del mundo, mientras importaban el 15,8% de los primarios y el 10,6% de los industriales. Los números correspondientes a Gran Bretaña e Irlanda eran 4,8% y 19,5% para la exportación y 22,9% y 8,8% para la importación. Europa del noroeste como región tenía aún mayor peso comercial, ya que exportaba el 41,8% de los productos industriales e importaba el 33,7% de los primarios, pero a los efectos del poder hay que tener en cuenta dos factores que planteaban una mayor vulnerabilidad de esa parte del mundo. Por un lado no había allí unidad de políticas, ya que representaban simplemente la suma de los porcentajes de dos GP hostiles entre sí (Alemania y Francia), más otros ocho países soberanos: Finlandia, Suecia, Noruega, Dinamarca, Bélgica, Holanda, Suiza y Austria. Por otra parte, en una crisis bélica el comercio de Estados Unidos y Gran Bretaña estaba protegido por las dos marinas de guerra más grandes y de mayor infraestructura portuaria de la época, lo cual presentaba agudo contraste con la situación de Alemania.

En el segundo nivel deben figurar dos potencias que podrían ubicarse en el primero en algunos aspectos, pero en otros eran claramente más débiles. La *Unión Soviética* competía en territorio, población y producción de acero, pero no en proyección de poder, *imes* ni peso en el mercado mundial. *Alemania* podía ubicarse en el nivel más alto en lo referente al potencial productivo, así como por la velocidad de las innovaciones tecnológicas, pero resultaba deficiente por su escaso territorio, la vulnerabilidad militar del mismo y la debilidad de la proyección marítima de sus capacidades bélicas.

En el último nivel se ubicaban *Francia, Japón e Italia*, aproximadamente comparables en términos generales, aunque con lógicas particularidades en cada caso. En lo que respecta a Francia cabe señalar que una lectura ingenua de los números lleva a distorsionar su poder armado real: su población colonial no era igualmente útil a los fines de la producción que a los de reclutamiento. Esto vale también para el Imperio Británico. En lo concerniente a la capacidad de reclutar ejércitos, Alemania acortaba distancias con respecto a Gran Bretaña y superaba la capacidad de movilización de Francia.

Desde la perspectiva predominante en los dirigentes políticos y militares de la época, la base de un diálogo racional o realista entre gobiernos soberanos sólo podía estar en una adecuada percepción de los intereses de los Estados involucrados. En forma más o menos clara, cada gobierno inscribía sus intereses en un mapa que establecía diferencias y jerarquizaba las distintas regiones, basadas en un entrecruzamiento de realidades geográficas, demográficas, tecnológicas y económicas. Para los fines de la comparación y explicación de las disímiles políticas consideramos útil el siguiente esquema, que permite entender la proyección de los intereses geoestratégicos de un Estado: a) *centro geoestratégico*: el territorio del Estado dentro de sus fronteras reconocidas; b) *periferia de alto interés*: países y zonas cercanas, de fácil acceso desde el centro, caracterizadas por tener alguna o varias de las siguientes características: materias primas valiosas, mercados interesantes, recursos humanos y –posibles o ya existentes– bases militares dominando rutas comerciales vitales para el centro estratégico en cuestión; c) *periferia de bajo interés*: países y zonas relativamente lejanas del centro o caracterizadas por una escasa dotación de los recursos interesantes mencionados en la categoría anterior.

Como la situación internacional empezó a inclinarse hacia lo que podría llamarse una configuración “prebélica” hacia 1936, hemos aplicado este esquema a las cuatro grandes potencias que terminaron siendo decisivas para muchos países medianos y menores, incluyendo a la Argentina. En función de la selección de casos utilizada en otra investigación más amplia de la que el presente artículo se deriva, cuando damos ejemplos de tales países nos referimos a cuatro eurasiáticos: Finlandia, Suecia, España e Irán, y a cuatro americanos: Panamá, Brasil, Chile y Argentina. En vísperas de la contienda, la densidad de las relaciones comerciales, la capacidad de proyectar poder militar a gran distancia –en algunos casos– y los acuerdos entre gobiernos dibujaban de manera tentativa los mapas que aquí aparecen.

Mapa de la proyección de poder del Tercer Reich



Referencia: centro estratégico y periferia de alto interés en la perspectiva nazi.

Las corrientes ideológicas y las orientaciones básicas de la política exterior

En el caso de *Alemania* se advierte que Suecia y Finlandia resultaban de alto interés, colocadas como estaban en el flanco norte de la Unión Soviética, el territorio con cuya conquista Hitler soñaba desde la década de 1920 (ver mapa). Sin embargo, los límites orientales de este imperio no fueron precisados por el dictador hasta mediados de 1941. Irán, situado en el flanco meridional de Rusia, también resultaba atractivo en ese sentido, pero era de muy difícil acceso para las fuerzas del Tercer Reich. España era un socio comercial interesante, aunque su ubicación y potencial no incidían mucho en lo fundamental del proyecto expansivo nazi, pero podía jugar un rol de puente en la política de mantener buenas relaciones con América Latina.

Por lo ya dicho, también la *Unión Soviética* consideraba a Finlandia, Suecia e Irán como zonas de alto interés militar (ver mapa). Si los países ribereños del Mar Báltico entraban en una alianza ofensiva con una gran potencia antisoviética, era posible utilizarlos como bases para abrir un frente septentrional que amenazara directamente la estratégica Leningrado. Y en caso de Irán, su inclusión en una alianza enemiga ponía en grave riesgo los campos petrolíferos rusos situados en el Cáucaso. España y América Latina eran en cambio periferias de bajo interés para una Unión Soviética que en esa época carecía de capacidad aeronaval de proyectar su poder –fuese disuasivo o agresivo– a las distancias requeridas para esas regiones.

Por el otro lado, para *Gran Bretaña*, dueña de un imperio basado en el control de las principales rutas marítimas, países como España e Irán eran de alto interés. No era el caso de Suecia y Finlandia, casi enteramente encerrados en un mar interior como lo era el Báltico. En el continente americano había intereses económicos británicos de considerable importancia, pero en lo estratégico países como Brasil, Argentina y Chile representaban una región escasamente relevante para la defensa del Imperio (ver mapa). En esto hay similitudes con la perspectiva de *Estados Unidos*, cuya periferia de alto interés se ubicaba al norte del Ecuador, constituyendo Panamá una posición clave porque conectaba los dos océanos (ver mapa).

En una investigación como la presente hay que ocuparse de la modalidad concreta con la que cada país construye, adopta, rechaza y modifica las grandes ideologías surgidas en el mundo atlántico a lo largo de los siglos XVIII y XIX. Puede decirse que en el primer tercio del siglo XX se cristalizaron siete conjuntos ideológicos que incluso hoy mantienen versiones “actualizadas” –aunque bastante menos diferentes a las de esos decenios de lo que a menudo se dice–: conservadorismo autoritario (CA), conservadorismo moderado (CM), liberalismo de derecha (LD), liberalismo de izquierda (LI), socialismo democrático (SD), comunismo (Com) y fascismo (F).

Si se trata de hacerse una imagen adecuada de esta clase de condicionamiento operando en la conducta de los dirigentes de un país concreto, debe rechazarse la idea tosca de que siempre bastaría con asignarle una sola de estas siete alternativas. La situación de un partido único dirigido por un líder dueño de la “interpretación correcta”, dominando sin fisuras la vida pública de un Estado, sería la de la “ideología única”. Pero no ocurría esto en todas las GP que aquí nos interesan, y en los países de la periferia del poder tampoco. Resumiendo los resultados de investigaciones anteriores y planteándolos aquí como hipótesis de trabajo para el debate, se puede desplegar el tema de la siguiente manera.

En *Estados Unidos* predominaba una oscilante mezcla de CM, LD y LI. A partir de la llegada de F.D. Roosevelt a la presidencia se reforzó la influencia de la tercera variante ideológica, notándose además alguna –muy modesta– presencia del SD. Un aspecto característico del debate público norteamericano era que muchos de sus protagonistas se negaban a reconocer diferencias sustanciales entre socialismo democrático y comunismo, distinción que parecía resultarle más fácil a la mayoría de aquellos europeos que adherían a un consenso democrático básico. En *Gran Bretaña* el escenario tenía más similitudes con el norteamericano que con cualquier otra GP. Las diferencias estaban en algunos matices: existía un SD de contornos más definidos que el de Estados Unidos, capaz de cristalizar en un partido “laborista”, pero también un CM más anclado en prejuicios aristocráticos y coloniales que su equivalente del otro lado del océano. En la *Unión Soviética* encontramos el caso mencionado anteriormente: el dominio indiscutido de una sola ideología

Mapa de la proyección de poder de la Unión de las Repúblicas Soviéticas



Referencia: centro estratégico y periferia de alto interés de la URSS.

(comunismo), realidad que por otra parte no debe ser confundida con la idea de que la conducta internacional de Stalin estuviese limitada a una sola y permanente línea política. En *Alemania* ocurría algo similar con la versión germánica del fascismo, cuya capacidad de negociar con socios extranjeros muy diferentes se mantuvo por lo menos hasta 1940, en paralelo con el caso anterior. En *Francia* se presentaba un amplio espectro, compitiendo en la arena política las siete corrientes de ideas, aunque en la dirigencia tenían mayor peso CM, LI, SD y SD. La presencia de un partido comunista electoralmente respetable agregaba una nota diferencial con relación a Estados Unidos y Gran Bretaña. En *Japón* desde comienzos de la década de 1930 se había impuesto en la dirección del Estado un CA que se acercaba mucho al fascismo sobre todo en lo referente a proyectos de expansión imperial. *Italia* era la cuna de la primera manifestación victoriosa de la corriente fascista. Si bien su contenido doctrinario no era idéntico al nacionalsocialismo alemán, de esta circunstancia nacían ciertas condiciones que facilitaron el acercamiento concreto de los dos regímenes a partir de 1936.

Utilizamos el concepto de “orientación básica de la política exterior” (OBPE) a la manera en que la dirigencia del Estado interpreta los datos “duros” de la realidad (tratados en el apartado anterior) y las oportunidades y peligros que éstos ofrecen, para luego diseñar determinadas líneas de acción gobernadas por una selección de valores y prioridades, lo que en buena medida depende de las ideologías. En este sentido podemos reconocer los siguientes *tipos ideales*: “dominación” (imperial o hegemónica, informal, indirecta), “equilibrio de las grandes potencias”, “internacionalismo político” (basado en amplios sistemas de seguridad y cooperación colectivas), “internacionalismo económico” (basado en la interacción de los mercados con regulación estatal mínima), y “nacionalismo” (en diversas formas, pero siempre incompatible con la dominación, ya que parte de la reivindicación de que sólo una autoridad nacional puede seleccionar intereses, valores y prioridades colectivas).

Las formaciones históricas reales difícilmente operan sobre la base de la adopción de una *OBPE* “pura”, ya que eso requeriría una homogeneidad de la sociedad y de las sucesivas coyunturas que no puede darse. También abiertas al debate presentamos por eso la siguiente caracterización de las *OBPE reales* que fueron operativas en las siete grandes potencias: a) sobre todo desde 1941 Estados Unidos desarrolló una OBPE que mezclaba, en cambiantes dosis y modalidades, la dominación informal con el equilibrio de las GP, además de las dos clases de internacionalismo; b) Gran Bretaña siguió una combinación bastante parecida,

salvo en el tema de la dominación, en el cual se mantuvo aferrada a la reivindicación de su imperio; c) la Unión Soviética se orientó según una mezcla de las dos clases de dominación con el equilibrio de las GP y el internacionalismo político, a la vez que rechazaba el internacionalismo económico, incompatible con su ideología; d) Alemania proclamaba una forma de nacionalismo, pero en realidad basó su accionar en una versión muy cruda de dominación imperial, atemperada en algunos casos con algo de informalidad (la posición relativamente privilegiada de Hungría y Rumania en el “Nuevo Orden” de 1940-1944), pero además de eso desencadenó una guerra de aniquilamiento contra una población desarraigada, un proyecto político totalitario que excede los límites dentro de los que se mueven los cinco tipos ideales que hemos mencionado, de los cuales históricamente tres son “tradicionales” y dos muy “modernos”; e) Francia mientras fue independiente combinó los mismos tipos ideales que utilizó Gran Bretaña; f) Japón e Italia tuvieron una orientación similar a la de Alemania, con la importante diferencia del genocidio sistemático.³

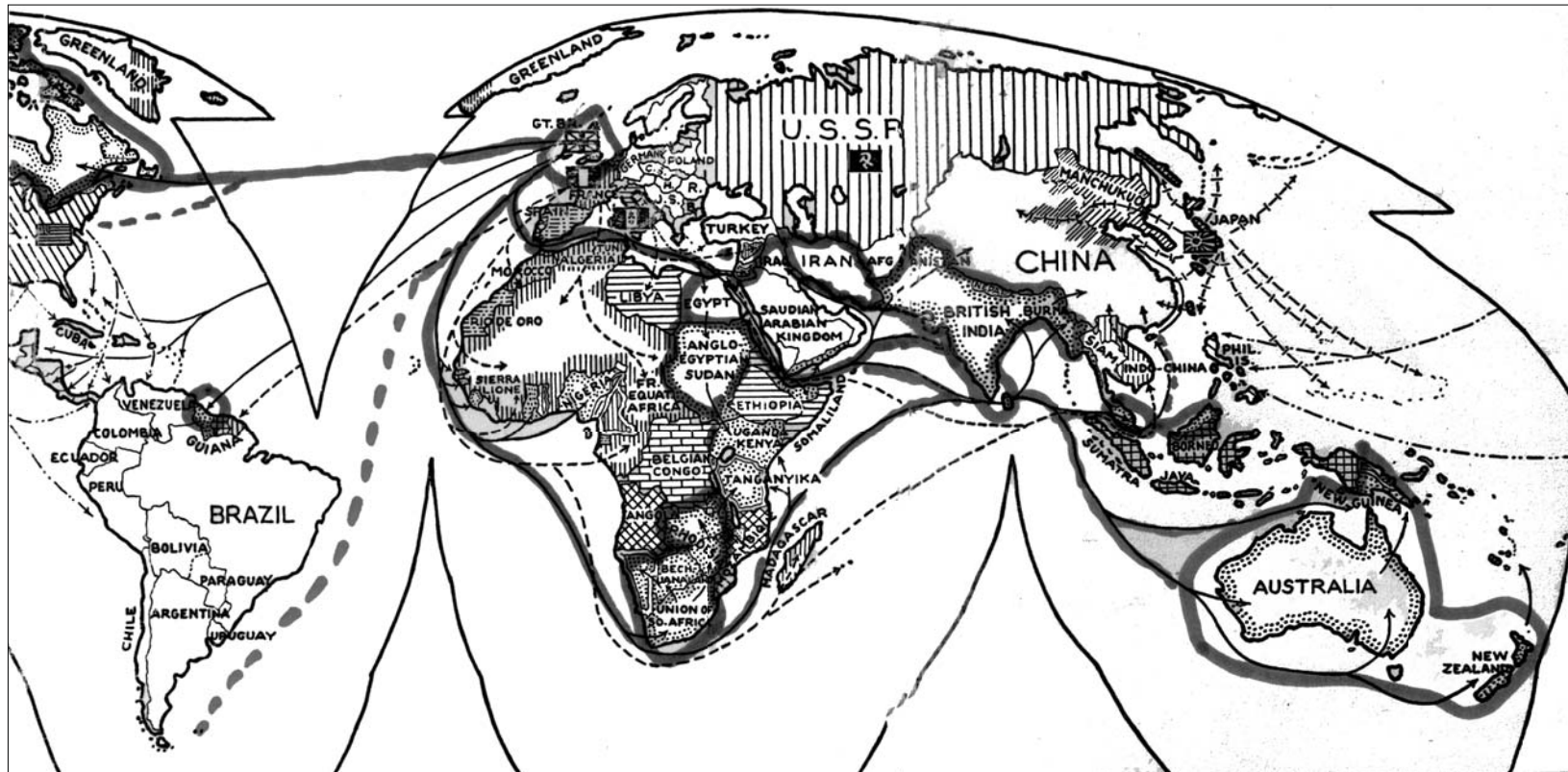
Estratificación periférica y autonomía

A primera vista se advierte que por debajo del grupo de las llamadas grandes potencias tampoco la multitud restante de Estados puede ser considerada como un conjunto en el cual todos los integrantes tienen las mismas capacidades. Es así en nuestros días y ocurría lo mismo en la época que aquí nos interesa. Pero sobre cómo clasificar o ubicar en estratos de poder a esos países se ha escrito mucho menos que sobre las grandes potencias. Y aún en esa relativamente modesta serie de textos reina un considerable grado de ambigüedad.

Un influyente estudioso norteamericano de aquel tiempo propuso una clasificación en cuatro categorías: “potencias secundarias” (14 en la década de 1930), “potencias menores” (41), “Estados pequeños” (7) y “dominios británicos” (7). La última era una construcción hecha con

3. Para esta temática son importantes los resultados alcanzados en nuestro proyecto de investigación del bienio 2011-2013 (Buchrucker y Ferraris, 2015).

Mapa de la proyección de poder de Gran Bretaña



00

Referencia: regiones y rutas decisivas que conectaban el centro estratégico con la periferia de alto interés.

un criterio diferente al de las otras tres, puesto que no se refería al número de habitantes, sino a una especial relación institucional con una de las grandes potencias. Esta combinación no resultaba del todo convincente, ya que abría un interrogante sobre la magnitud del factor “independencia” en la política exterior, pero no lo respondía ni lo conectaba claramente con los desniveles de poder que constituían el criterio realista preferido por el autor para las demás categorías. En autores más recientes las preferencias tienden a inclinarse hacia una clasificación binaria: potencias “medianas” (a veces con el agregado “y regionales”) por un lado, Estados “menores” (o “pequeños”) por el otro (Singer, 1976; Mestre Vives, 1979; Grewe, 1981; Stairs, 1998).

Como primera aproximación a nuestro objeto de estudio consideramos que resulta útil la clasificación binaria, la que, concordando con Schuman (1937), ubicaría a Brasil, España, Argentina e Irán como potencias medianas y a Suecia, Chile, Finlandia y Panamá como Estados menores. No es este el lugar para realizar un estudio detallado de sus respectivas capacidades. Por ahora diremos que entendemos por potencias medianas las que se caracterizan por: a) la posesión de al menos alguna cantidad, calidad y grado de armamento y organización militar moderna, capaz de producir respuestas exitosas a amenazas provenientes de países que no sean grandes potencias; y b) al menos una parcial capacidad de producir ese equipamiento dentro del territorio nacional.

Es necesario advertir que en el orden de los ocho países que hemos seleccionado se refleja el criterio elegido como decisivo por Schuman, que es la magnitud de la población. Pero Estados relativamente “menores” desde ese punto de vista pueden ser más bien “medianos” si se consideran los rasgos referidos a su potencial de defensa. En los años 30 y 40 Irán presentaba dificultades para un conquistador por su considerable extensión geográfica, pero sus capacidades bélicas eran muy modestas. Suecia y Finlandia eran relativamente “pequeñas”, pero contaban con recursos tecnológicos y militares más efectivos que los de la mencionada nación asiática.

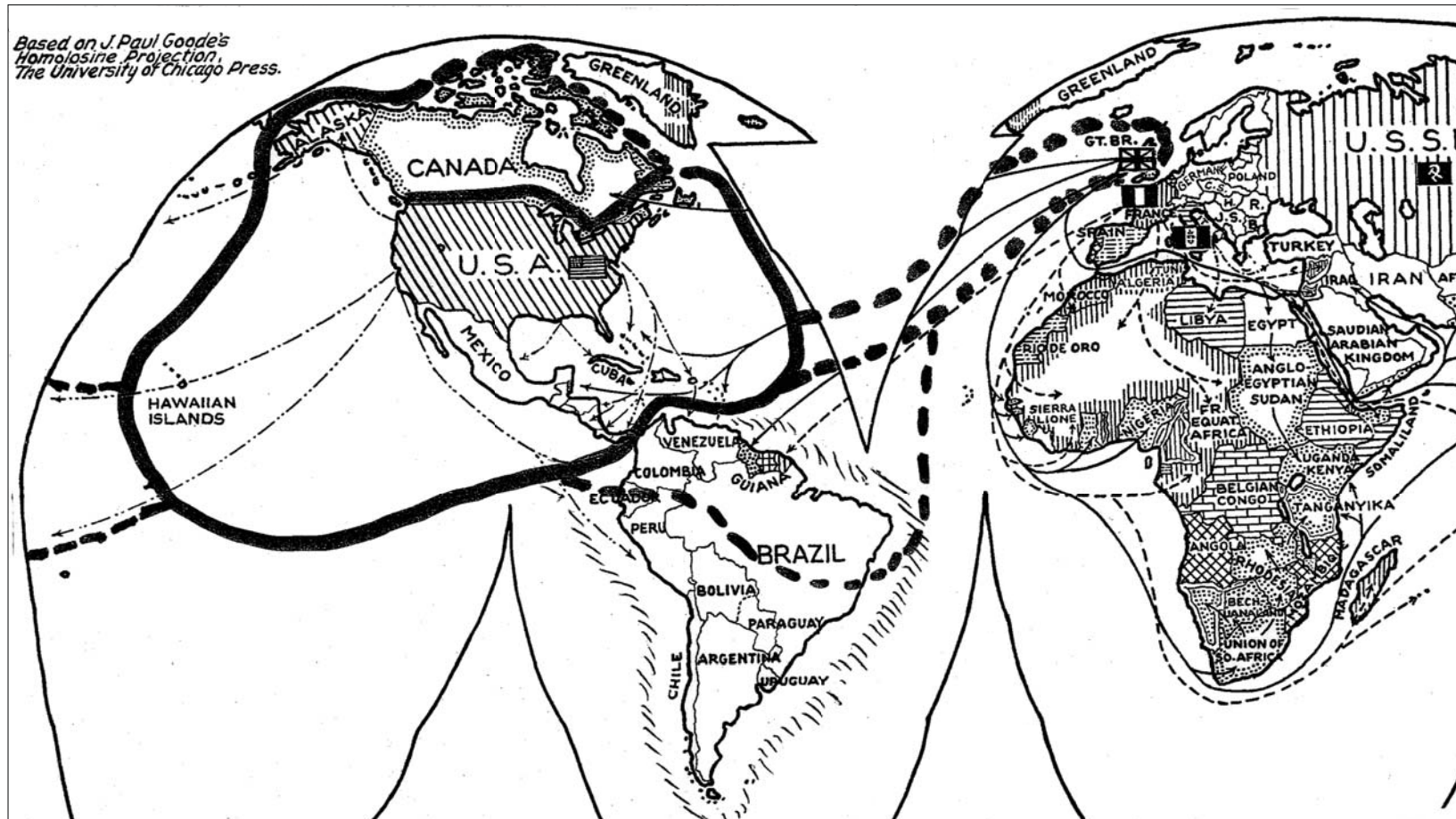
Una caracterización políticamente relevante de estos países necesita tener en cuenta otra realidad que condiciona siempre a los protagonistas: la solidez interna. En este sentido se pueden establecer dos tipos ideales: a) *Estados sólidos*, en los cuales un fuerte consenso institucional entre las fuerzas políticas y sociales más importantes crea el fundamento necesario para una política exterior relativamente estable en el tiempo; b) *Estados frágiles*, caracterizados por la inestabilidad institucional, con

la recurrencia de altos niveles de conflicto interno y caída violenta de gobiernos. En el segundo tipo de país (sea mediano o menor) la preocupación central y constante de los gobernantes es mantenerse en el poder y neutralizar las embestidas de la oposición. En consecuencia, el tiempo y los recursos destinados a la política exterior son relativamente escasos y cualquier orientación que se adopte no suele representar sino una adaptación más o menos hábil a la cambiante coyuntura tal como la perciben las elites decisivas.

El tercer criterio para nuestro análisis se conecta en buena medida con los precedentes y se refiere al tipo de relaciones que un país periférico –formalmente soberano– establece con una o varias grandes potencias. Aquí también se puede establecer una polaridad entre dos tipos, que naturalmente sólo representan rasgos muy esquematizados. Proponemos caracterizarlos brevemente de la manera que sigue: a) Estados de con alto grado de autonomía (o independientes): considerable complejidad y modernidad del aparato productivo, con el que se ha alcanzado un nivel de capacidad disuasiva más propia de la que hemos asignado a las “potencias medianas”, y predominio de orientaciones de su política exterior en las que no se advierte la aceptación o institucionalización de relaciones de dependencia de poderes exteriores, tales como tratados muy desiguales en las oportunidades y restricciones para las partes o la presencia de bases militares extranjeras; b) Estados con escaso grado de autonomía (altamente dependientes): predominio del monocultivo, la producción primaria y pocos socios comerciales, elevada proporción de propietarios extranjeros en el conjunto de las unidades productivas más concentradas y de primera línea en cuanto a modernidad, institucionalización de relaciones de dependencia a través de tratados desiguales, incluyendo en ocasiones bases extranjeras, y presencia de elites nacionales que mantienen conexiones materiales o ideológicas muy notorias con sectores políticos y económicos ubicados en las grandes potencias.

Es obvio que estas tipologías sólo son realmente útiles si se las concibe como extremos de una escala que admite muchas gradaciones e “impurezas” –vistas desde un purismo teórico–, las que se podrán precisar –pero no convertir fácilmente en una cifra– una vez que el estudio detallado de cada caso nacional permita contar con una textura lo suficientemente densa de datos empíricos. Es también conveniente señalar que este criterio de los grados de autonomía pone de manifiesto interacciones sistemáticas con la cuestión de la solidez de los Estados, ya que frecuentemente políticas muy visiblemente dependientes tienden a deslegitimar a los gobiernos que las implementan a los ojos de buena

Mapa de la proyección de poder de los Estados Unidos



Referencia: centro estratégico y periferia de alto interés. Periferia de menor interés.

parte de la población. Porque un eje central de la historia política de los países periféricos ha sido siempre la competencia por dar respuesta a dos preguntas: a) ¿cuál es la amenaza externa más seria para el status soberano del país? y b) ¿qué política exterior es la más adecuada para mantener o acrecentar el grado de autonomía que se tiene? En un tiempo histórico como el de la Segunda Guerra Mundial esos interrogantes adquirieron una urgencia y un dramatismo excepcionales.

Nacionalismo y neutralidad en las orientaciones básicas de los Estados periféricos

Cada país adopta y modifica las grandes ideologías que han surgido en el centro del poder mundial a lo largo de la Edad Contemporánea. En cuanto a la manera concreta en que se producen esas adaptaciones y modificaciones en los países periféricos, es evidente que muchas preocupaciones giran en torno a las vulnerabilidades de los mismos frente a las grandes potencias y no en torno a proyectos imperiales (directos o indirectos), como sucede en las orientaciones de política exterior que fueron resumidas en la sección referida a las grandes potencias. Y la estimación de la gravedad de aquellas vulnerabilidades es inseparable de las diferentes maneras de percibir la *experiencia histórica de una nación*, especialmente cuando se trata de procesos políticos y económicos de alto costo humano ocurridos en un pasado reciente. En el caso de quienes eran dirigentes durante la Segunda Guerra Mundial, ese pasado abarcaba aproximadamente el lapso 1914-1939. Cuando el tema de la nación pasa a un primer plano del debate político se puede hablar de *nacionalismo* y en este contexto creemos que resulta útil distinguir entre cuatro variantes de ese complejo de ideas. Las resumiremos en el siguiente esquema: a) *nacionalismo unificador o restituyente*: se parte de la idea de que la nación ha sufrido divisiones o pérdidas territoriales causadas por poderes foráneos y se buscan caminos para cambiar esta situación; b) *nacionalismo emancipador*: el conjunto de la nación se ha cristalizado a partir de una situación previa de incubación como provincia de un imperio o colonia, y la metrópoli se considera como extranjera y se buscan caminos para lograr la plena soberanía; c) *nacionalismo reformista y modernizador*: se considera y afirma la herencia cultural propia como identidad irre-

nunciable, pero al mismo tiempo se percibe un retraso peligroso de las capacidades competitivas tecnológicas, económicas y políticas frente a otros Estados expansionistas, y para superar esta situación se ensayan estrategias que recuperen el tiempo perdido; d) *nacionalismo xenófobo, racista y segregacionista*: se parte de la convicción de que la integridad nacional está amenazada por minorías de antigua o reciente presencia, que los ciudadanos “auténticamente” nacionales califican como “peligrosas” o “inasimilables”, y en función de tal diagnóstico se proponen políticas para “purificar” la nación.

En cada país que es objeto de nuestro estudio la fuerza relativa de cada una de estas variantes de nacionalismo se ha combinado de una manera específica con los otros elementos que configuraron las políticas exteriores concretas seguidas durante el conflicto. Lo que no sirve como explicación de lo ocurrido en términos de neutralidad o intervención es una referencia –positiva o negativa– a un vago “nacionalismo” genérico. Junto con una serie de autores (Smith, 1997; O’Leary, 2000; Kunze, 2005; Gat, 2013) consideramos que la frecuente reivindicación de un cosmopolitismo abstracto no constituye una herramienta analítica y crítica realmente productiva, ya que en términos de la historia real de los Estados el cosmopolitismo nunca ha tenido una influencia significativa.

En lo que se refiere a *la cuestión de la neutralidad*, también se ha presentado de diversas maneras, tanto en las grandes potencias, como en Estados menores. Pero ya en la época objeto de esta investigación había un consenso bastante generalizado sobre dos presiones selectivas que operaban a favor de la opción neutralista, especialmente para el caso de países desprovistos de gran poderío bélico: a) una política de neutralidad disminuye los riesgos que debería enfrentar un país menor, cuya economía depende fuertemente de sus conexiones comerciales por vía marítima y que se encuentra ante una guerra entre grandes potencias; b) un Estado menor puede contar con la alta probabilidad de que en un sistema de equilibrio y rivalidad internacional, siempre habrá alguna gran potencia que le prestará ayuda –incluyendo medidas disuasivas– en caso de que un vecino poderoso pretenda amenazarlo con acciones armadas.⁴

4. Al respecto ya realiza algunas breves observaciones un famoso jurista norteamericano de la época (Wright, 1942, sección dedicada a “Neutrality”).

Tres visiones estratégicas I (1936-1941)

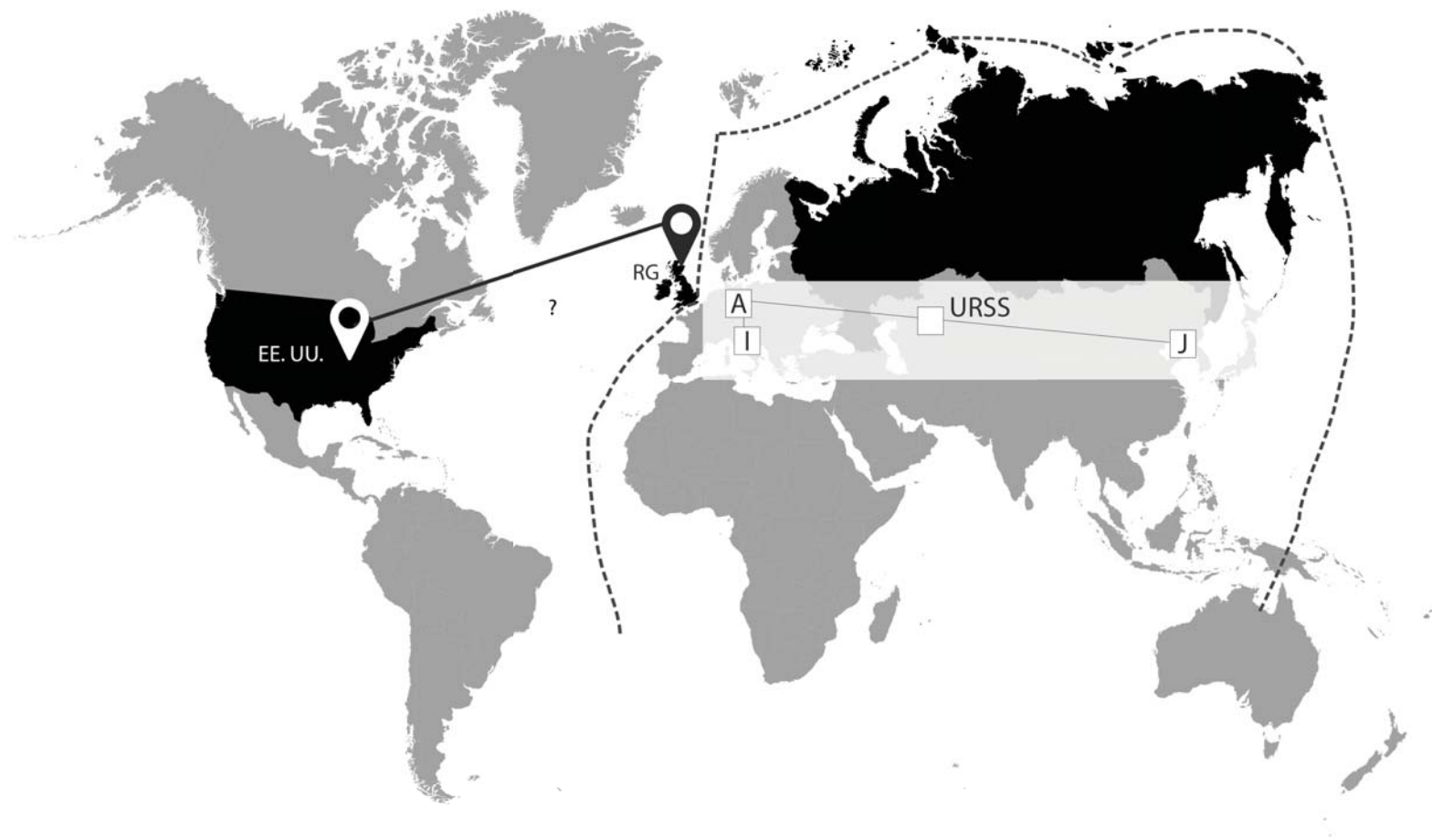


Cerco o guerra mundial antisoviética (Alemania, Italia y Japón, con pasividad o apoyo de Gran Bretaña, Francia y EE. UU.)

De la segunda de estas presiones selectivas se desprende una consecuencia realista que puede parecer sorprendente: una relación muy estrecha de acuerdos entre todas las grandes potencias –que también es un presupuesto teórico de los sistemas de seguridad colectiva– no constituye el clima internacional más saludable para los países periféricos,

puesto que esa armonía de los grandes fácilmente lleva a una política de reparto y dominación, a la cual los débiles no podrían oponer otra cosa que sus propias y escasas fuerzas.

Tres visiones estratégicas II (1936-1941)



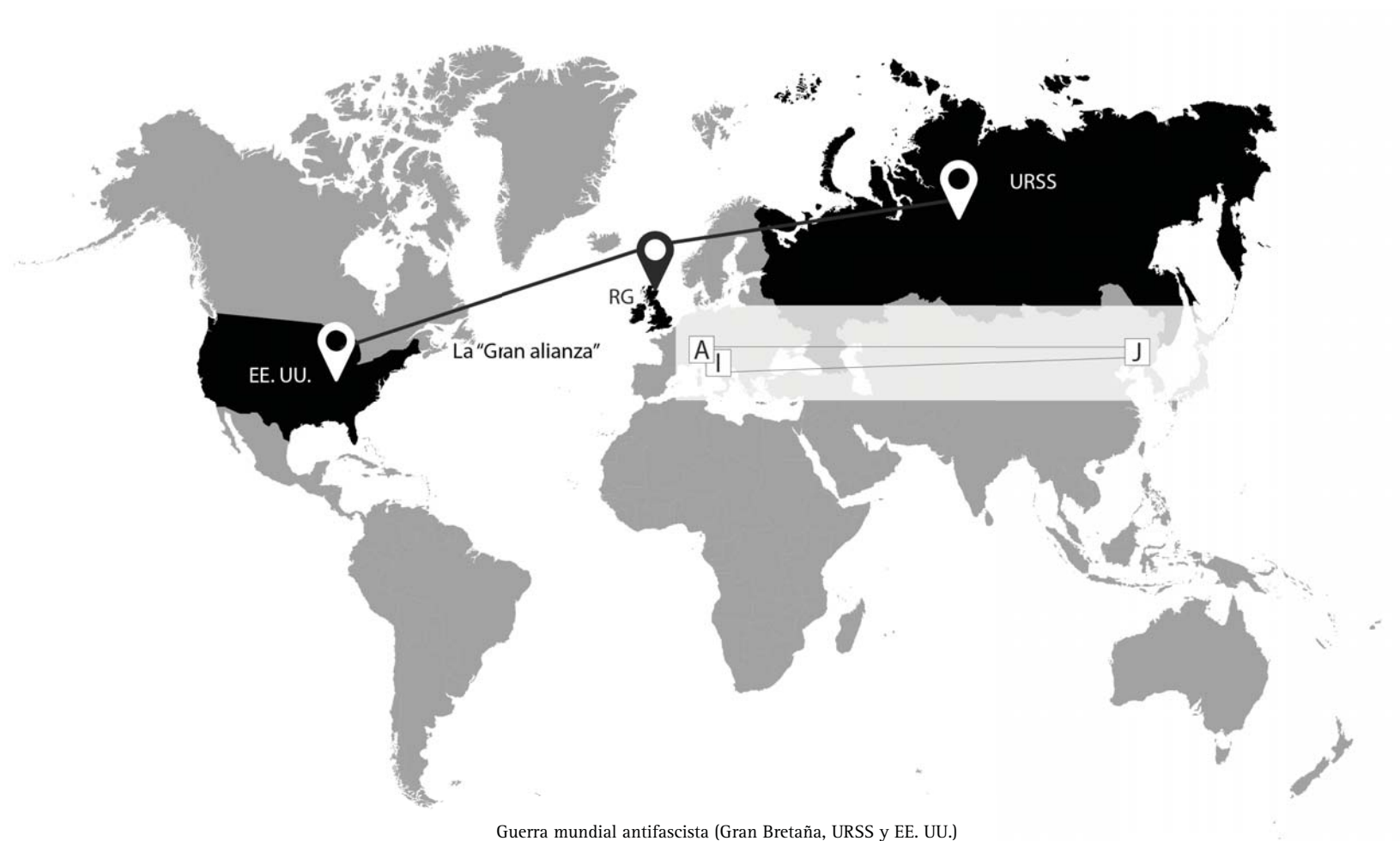
Acuerdo euroasiático para la distribución imperial (Alemania, Italia, URSS y Japón)

La guerra como imaginación y realidad

Las Orientaciones básicas de política exterior de Estados Unidos y Gran Bretaña, por el peso determinante de sus capacidades de dominación

imperial e indirecta, además del largo alcance de su proyección de poder bélico, originaban los mayores peligros para políticas independientes de países periféricos situados lejos de los principales teatros de operaciones de la guerra. Por otra parte, para la periferia cercana –y en el caso de Alemania hasta el verano de 1944– similares peligros emanaban de las

Tres visiones estratégicas III (1936-1941)



potencias del Eje. Esto se confirma para los casos latinoamericanos e iraní por un lado y para la delicada situación de Suecia por el otro.

La experiencia histórica reciente (aproximadamente desde 1914 hasta 1941) no daba motivos a la dirigencia de los países de segundo y tercer orden

—especialmente en la periferia lejana— que pudiesen hacer muy atractivas alianzas como las que planteaban las grandes potencias beligerantes. En ese sentido resulta conveniente echarle un vistazo al mapa de las cambiantes constelaciones imaginadas y reales que presentó la política de las grandes potencias.

Participar activamente de un *cerco antisoviético* (deseado por muchos entre 1936 y 1938) podía resultar atractivo para países como Finlandia, Irán y la España franquista, pero no resolvía los problemas de vulnerabilidad de los países latinoamericanos. Posteriormente, el proyecto de un *acuerdo de las cuatro grandes potencias dictatoriales*, brevemente entrevisto e intentado entre 1939 y 1940, resultaba muy peligroso para los intereses prioritarios de Suecia, Finlandia e Irán, además de otros países de la periferia cercana de la guerra. Pero ni Stalin ni Hitler fueron totalmente adversos a esa idea.

Finalmente, *la Segunda Guerra Mundial que realmente se dio a partir de diciembre de 1941* tampoco implicaba un gran atractivo para los Estados medianos y menores que se mantuvieron neutrales o intervinieron tarde. Brasil demuestra que podía hacerse un cálculo tendiente a esperar ventajas de posguerra si se intervenía en una etapa temprana del conflicto, pero en Sudamérica fue un bastante excepcional. La supuesta “tardanza” de Argentina en declarar la guerra al Tercer Reich (27/03/1945) no parece ser tan extraña, si se tiene en cuenta que Chile nunca lo hizo y sólo rompió relaciones dos meses antes. Por su parte, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela esperaron a febrero de 1945 para hacer sus declaraciones de guerra. Más allá de esto y ya antes del final de la guerra, muchos dirigentes de los países periféricos, al igual que sus pares de las grandes potencias, consideraron probable la pronta instauración de un panorama internacional más parecido al de 1936-1938 que al del período 1941-1945.

Desde el punto de vista estructural, los recursos de poder acumulados en ambos bandos ya antes de 1941 (ver el cuadro 1) hacían sumamente improbable una victoria del Eje, que alineaba una gran potencia del segundo tipo con otras dos del tercer tipo, frente a la “Gran Alianza” de dos GP del segundo tipo. Pero la especulación de que vencido Hitler esa coalición no tenía muchos motivos para mantenerse pronto fue confirmada por el inicio de la “Guerra Fría”.

En el imaginario de los Aliados se le asignó una importancia exagerada al peso de lo que podría llamarse el “factor F”, esto es la existencia en determinados países de multitudes captadas por la ideología fascista y dóciles a la propaganda nazi. Su presencia entre los condicionamientos internos de muchos neutrales supuestamente explicaría su mayor

o menor simpatía hacia Alemania.⁵ En algunos casos esto era cierto: España, además de poseer una fuerte afinidad de régimen, aportó a Hitler 47.000 combatientes con la “División Azul” y esto era el 1,95 por mil de la población del país. Finlandia llevó una guerra paralela, pero para integrar una legión de la *Waffen SS* en el frente alemán de Rusia también se presentaron 3.000 voluntarios, el 1 por mil de la población. Los voluntarios suecos para la SS fueron 300 (5 cada 100.000 habitantes). En cuanto a las supuestas legiones de entusiastas latinoamericanos, nunca se materializaron. El “factor F” existió, pero políticas neutralistas como las de Suecia, Chile y Argentina no pueden entenderse como “causadas” por su imaginaria fuerza.

En la medida en que el nacionalismo de algún país de la periferia cercana mostraba alguna coincidencia al menos parcial con la orientación básica de política exterior de una GP, los grandes enemigos de ésta no podían sino percibirla como amenazante, en proporción al peso real que ese Estado podía aportar al esfuerzo bélico. Por el otro lado, el nacionalismo de los países de la periferia lejana que no contaban con capacidades militares importantes (especialmente en términos de proyección a distancia) no era un peligro serio en lo que al resultado y los costos de la contienda se refiere. En cuanto a la siempre tensa y compleja relación entre las ideas y el poder, ninguna de las guerras imaginarias –y tampoco la que finalmente se materializó– carecieron de ingredientes ideológicos, pero por otro lado resulta difícil negar que en todas las posibles coaliciones los intereses y los medios de poder fueron la presión selectiva dominante en las decisiones de los estadistas.

5. Ver Buchrucker y Ferraris, 2015, Capítulos IV y V.

Bibliografía

Obras que se refieren a los condicionamientos estructurales de las relaciones internacionales, vistos desde la perspectiva de los observadores de la época objeto de estudio:

Angell, N. (1938): *Peace with the Dictators?* N. York/London: Harper & Brothers Publihers.

Graul, K. (1937): *Die Erde in Wort und Zahl*. Berlin: Columbus Verlag.

Hennig, R. y Körholz, L. (1938, 1941 y 1977): *Introducción a la Geopolítica*. Buenos Aires: Pleamar.

Mackinder, H. J. (1943): "The round World and the winning of the Peace", en *Foreign Affairs* Nº 21.

Schuman, F. L. (1937): *International Politics. An Introduction to the Western State System*. N. York: McGraw-Hill.

Spykman, N. (1942): *American Strategy in World Politics. The United States and the Balance of Power*. N. York: Harcourt, Brace & Co.

Wright, Q. (1942): *A Study of War*. Chicago: University of Chicago Press.
Estudios sobre los condicionamientos de la política internacional desde la perspectiva posterior a 1945:

Allen, R.C. (2011): *Global Economic History*. Oxford: Oxford Univ. Press.

Black, J. (2009): *Geopolitics*. London: The Social Affairs Unit.

Gat, A. (2001): *A History of Military Thought*. Oxford: Oxford Univ. Press.

Frieden, J.A. (2007): *Global Capitalism. Its Fall and Rise in the 20 Century*. N. York: Norton.

Kindleberger, C.P. (1973): *Die Weltwirtschaftskrise*. Munich: dtv.

Maddison, A. (2003): *The World Economy. Historical Statistics*. Paris: OECD.
Producción historiográfica con diversos enfoques de las relaciones internacionales de la época en cuestión:

Black, J. (1998): *Why Wars Happen*. London: Reaktion Books.

Buchrucker, C. y colaboradores (2001): *El miedo y la esperanza II. De la auto-determinación nacional al imperio genocida 1914-1945*. Mendoza: Ediunc.

Buchrucker, C. (2006): *La Segunda Guerra Mundial*. Madrid: Dastin.

Buchrucker, C. (2008): *El fascismo en el siglo XX. Una historia comparsada*. Buenos Aires: Emecé.

Buchrucker, C. y Ferraris, M.C. (2015): *Aquella "buena guerra". Política, historiografía y ensayística sobre la Segunda Guerra Mundial*. Mendoza: Ediunc.

Dear, I.C.B. y Foot, M.R. D. [Eds.] (2005): *The Oxford Companion to World War Two*. Oxford: Oxford University Press.

Ferguson, Niall (2007): *La guerra del mundo*. Barcelona: Random House.

Hastings, M. (2016): *The Secret War. Spies, Ciphers and Guerrillas 1939-1945*. N. Cork: Harper Collins.

Jordan, D. y West, A. (2005): *Atlas de la Segunda Guerra Mundial*. Madrid: Editorial LIBSA.

Lukacs, J. (1980): *Der letzte europäische Krieg 1939-1941*. Munich: dtv.

Lukacs, J. (2010): *The Legacy of the Second World War*. N. Haven-London: Yale Univ. Press.

McDonough, F. [Ed.] (2011): *The Origins of the Second World War: an International Perspective*. London: Bloomsbury.

Maiolo, J. (2010): *Cry Havoc. How the Arms Race Drove the World to War*. N. York: Basic Books.

Mazower, M. (2012): *Governing the World. The History of an Idea*. N. York: Penguin Press.

Niedhart, G. (1989): *Internationale Beziehungen 1917-1947*. Paderborn: Schöningh.

Nolte, E. (1987): *Der europäische Bürgerkrieg 1917. Nationalsozialismus und Bolschewismus*. Frankfurt: Berlin.

Ponting, C. (1995): *Armageddon. The Reality Behind the Distortions, Myths, Lies and Illusions of World War Two*. N. York: Random House.

Steiner, Z. (2011): *The Triumph of the Dark. European International History 1933-1939*. Oxford: Oxford University Press.

Zorgbibe, C. (1997): *Historia de las relaciones internacionales, I*. Madrid: Alianza.