



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Las tesinas de Belgrano

**Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Licenciatura en Relaciones Internacionales**

**¿Cinco caras de la misma moneda? Las políticas
de seguridad de los países nórdicos entre 1945
y 1962.**

Nº 329

Mauro Vilche

Tutor: Julio Burdman

Departamento de Investigaciones
Diciembre 2010

Este trabajo fue realizado como tesina de grado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Belgrano.

Mi profundo agradecimiento al Lic. Julio Burdman, Director de la Carrera de Relaciones Internacionales y tutor de la tesina, de quien recibí una valiosa ayuda a través de sus aportes y en la revisión del presente trabajo.

Mi especial reconocimiento al Prof. Johnny Laursen, de la Universidad de Aarhus (Aarhus, Dinamarca), por su orientación y recomendaciones desinteresadas.

A Brigitte Schwab y Mariella Partilora del Instituto Universitario Europeo (Florencia, Italia), por la gentileza que han tenido al enviarme los documentos de trabajo solicitados. Y a Narve Solheim, Primer Secretario de la Real Embajada de Noruega en Buenos Aires.

Índice

Introducción	7
Capítulo I: Antecedentes Históricos.....	16
Del período vikingo a la Unión de Kalmar (793-1397).....	16
La experiencia de la Unión de Kalmar (1397-1523).....	17
La época de los antagonismos inter-nórdicos (1523-1814)	19
El fin de los antagonismos inter-nórdicos (1814-1945).....	20
Capítulo II: Precondiciones del Equilibrio Nórdico.....	26
Identidad nórdica.....	26
Comunidad de seguridad nórdica.....	34
Capítulo III: Políticas de Seguridad en la Guerra Fría.....	40
El legado de la Segunda Guerra Mundial.....	40
Primer intento de reacomodo: la unión.....	41
Segundo intento de reacomodo: la división.....	43
Finlandia.....	44
Suecia.....	50
Noruega.....	55
Dinamarca.....	57
Islandia.....	58
Capítulo IV: El Equilibrio Nórdico	60
La experiencia histórica del equilibrio nórdico.....	60
El equilibrio nórdico en la teoría	63
Conclusiones Tentativas.....	65
Una mirada al futuro.....	66
Bibliografía.....	67
Anexo I: Mapa del Norden.....	72
Anexo II: Mapa de Dinamarca.....	73
Anexo III: Mapa de Finlandia.....	74
Anexo IV: Mapa de Islandia.....	75
Anexo V: Mapa de Noruega.....	76
Anexo VI: Mapa de Suecia.....	77
Anexo VII: Rutas de los Vikingos	78
Anexo VIII: Territorios Incluidos en la Unión de Kalmar	79
Anexo IX: La Cuestión de Schleswig-Holstein	80
Anexo X: Cambios en la Frontera Finlandesa.....	81
Anexo XI: Sistema de Alianzas Europeo durante la Guerra Fría	82
Anexo XII: Importancia Estratégica de Escandinavia.....	83

Introducción

"Norden was known as the 'quiet corner' of Europe.
What can be learned from a lack of trouble?"
- Bruce Olav Solheim, 1994

Fundamentos de la elección del tema

En un comienzo fueron las cifras. Bastaba observar los registros estadísticos de las Naciones Unidas sobre índices de desarrollo humano, niveles de transparencia en la función pública, renta per cápita, porcentaje del PBI destinado a la ayuda al desarrollo o esperanza de vida. Siempre, sin excepciones, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia aparecían dentro de los mejor posicionados. Eso despertaba reiteradamente mi admiración y mi curiosidad, sensaciones claramente entendibles cuando se lo observa desde una Argentina con altos índices de pobreza, con un estado de bienestar profundamente socavado y donde la corrupción gubernamental ha alcanzado niveles vergonzosos.

Un detalle particularmente curioso me llamaba a la reflexión: ¿por qué siempre los cinco lideraban las nóminas, y no uno o dos de ellos?. Mi intuición me llevó a pensar, acertadamente, que debía existir algo detrás de tal homogeneidad y paridad de estándares socioeconómicos y políticos. Así nació, entonces, mi inquietud intelectual por el conjunto de los países nórdicos. Pero a la par de esa duda pronto emergía otra: ¿por qué, si son pueblos tan exitosos, las cátedras raramente los habían mencionado durante el curso de mis estudios de grado?.

Al comenzar a indagar sobre el tema, pude responderme parcialmente esta última inquietud mediante especulaciones absolutamente cargadas de subjetividad; nunca sabré con certeza los motivos. Primero, son cinco pequeños países marginales dentro del concierto de las grandes naciones que, comúnmente, se estudian en la historia de las relaciones internacionales. Después de Gustavo II Adolfo, el niño mimado del Cardenal Richelieu, estos países nunca ejercieron influencias decisivas en el gran curso de la historia universal. Y, salvo una emotiva anécdota sobre el heroísmo de los pelotones de esquiadores finlandeses en la Guerra de Invierno, no volvían a aparecer en las clases de historia. En segundo lugar, y siguiendo con las mismas consideraciones, no tenía ningún sentido estudiar la historiografía de los países nórdicos, pues no hay nada de llamativo en doscientos años de paz entre ellos. Nada de lo cual pueda regocijarse la relativa tendencia morbosa de la historia, que sin guerras y revoluciones resultaría demasiado aburrida. Tercero, y ya desde el ámbito de la política socioeconómica, en pleno auge del neoliberalismo el modelo de bienestar sueco resultaba una suerte de tabú académico. Su certificado de defunción había sido firmado a comienzos de los 90, sin embargo yo aún sigo aguardando su deceso. Y por último, los países nórdicos están demasiado lejos de Argentina, o Argentina está demasiado lejos de ellos. Depende de cómo se lo mire. Cuando Johnny Laursen, profesor de Historia Europea Contemporánea de la Universidad de Aarhus (Dinamarca), me dijo "estoy impresionado de que tomes el desafío de estudiar lugares tan extraños y exóticos como los países escandinavos"¹, excusé sinceramente a mis profesores por las omisiones en las que entendiblemente habían incurrido.

También llegó el tiempo del cuestionamiento acerca del sentido de investigar el tema desde Argentina, con todas las dificultades que eso implicaba en lo referente a la carencia total en el país de publicaciones sobre el tema. ¿Qué utilidad práctica podría extraer de tal estudio, más allá del mero interés académico en la región y su devenir?. La implantación de modelos y recetas exógenas en Argentina casi nunca ha resultado exitosa. No obstante, sería válido que intentemos rescatar académicamente enseñanzas y líneas de acción que merezcan ser tenidas como referencia. En tal sentido, es posible que los países nórdicos puedan aportarnos algo, cuanto menos algo más que sofisticados modelos de telefonía celular. Este fue otro de los motivos que me llevó a estudiar el tema: el éxito de cinco países periféricos con una identidad común, que resuelven todos sus conflictos de manera pacífica y que han avanzado en un proceso de integración lento pero consistente. Estamos ante una identidad común, una tradición pacifista y una integración que precedieron por décadas a la paradigmática CEE / UE. Argentina, que experimenta las continuas tensiones de un proceso de integración regional, tal vez pueda atender un poco a la experiencia nórdica. Sin embargo, este no será el objetivo del presente trabajo. Esta apreciación sólo representa una nota al margen, que sólo vale como reflexión personal.

El tema y sus particularidades

En relación con este prolongado período de tiempo durante el cual los cinco nórdicos han coexistido pacíficamente, resulta particularmente interesante el desafío que supuso la Guerra Fría. Si se recuerda el célebre discurso de Winston Churchill al referirse al telón de acero que se extendía "desde Stettin en

1. Correspondencia del autor con Johnny Laursen, 28 de octubre de 2004.

el Báltico hasta Trieste en el Adriático”², y se observa a su vez un mapa de Europa, podrían surgir dudas sobre lo que sucedía en las márgenes septentrionales y orientales del Mar Báltico. Si allí no había telón de acero, resulta entonces preocupante la situación de la región nórdica con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas a sus espaldas. Si el telón no cayó sobre el Golfo de Botnia, ¿qué ocurrió pues?.

Así planteadas las cosas, me enfocaré a estudiar la manera en que estos cinco pequeños estados consiguieron que el pesado telón no seccionara al Báltico por la mitad. Estudiaré, comparativamente, las **políticas de seguridad de los países nórdicos entre 1945 y 1962**; teniendo como objetivo general hallar la lógica subyacente que guió las mismas.

El tema que abordaré en el presente trabajo posee una serie de particularidades, tanto desde el punto de vista histórico como desde el ángulo de la teoría de las relaciones internacionales. Es una temática peculiar que resulta difícil de encuadrar dentro de las generalidades de ambas disciplinas.

Si lo observamos desde la historia de las relaciones internacionales, lo primero que llama la atención del observador es la ausencia de guerras entre los países nórdicos desde 1814. En cuanto a la Guerra Fría, resulta singularmente elocuente la preservación del Norden³ como zona de baja tensión, a pesar de constituir un área geopolíticamente estratégica, con los consecuentes riesgos de choque entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte y los países del Pacto de Varsovia.

Si lo consideramos desde la teoría de las relaciones internacionales, primero, nos encontramos con actores poco relevantes dentro del sistema internacional. Es escasa la teoría que se ocupa específicamente del papel de los pequeños estados, reservándoseles en los grandes *corpus* teóricos siempre un lugar marginal o accesorio, cuyo destino está marcado por los deseos de las grandes potencias. El teórico que se preocupe por las perspectivas de la política internacional, decía el padre fundador del neorrealismo, no puede olvidar que “su atención en las políticas exteriores y militares de Suiza, Dinamarca y Noruega”⁴; no podemos olvidar que “las unidades de mayor capacidad plantean la escena de la acción para las otras y para sí mismas”⁵. Así, los pequeños estados tienen poco margen. Podría decirse que la disciplina padece una cierta sub-teorización respecto de los pequeños estados, a pesar de que la enorme mayoría de los países del mundo encajan dentro de esta categoría⁶. Segundo, si a esto le sumamos que el objeto de estudio es una zona libre de guerras, la falencia de la disciplina también se nota. Los enfoques tradicionales, que conciben al sistema internacional como un entorno anárquico, presuponen una tendencia natural hacia la guerra por parte de los estados, sobre todo cuando son vecinos. Y aquí no se trata de entender el misterioso motivo detrás de doscientos años de paz entre Bhután y Gambia. Finalmente, si hablamos de la paz nórdica en particular, esta ha sido más que nada “admirada a distancia”⁷ por la teoría y los teóricos de las relaciones internacionales, desde Hans Morgenthau hasta la actualidad. Sobre el caso nórdico ha habido poca originalidad, poca indagación teórica y poco debate académico. Tal vez, presumo, porque la idealización repele estas tres tendencias.

Problema: naturaleza e importancia

En la coyuntura surgida de la Guerra Fría, los cinco países nórdicos tuvieron un doble logro en sus políticas de seguridad: continuaron preservando la región libre de guerras intra-nórdicas, y evitaron que potencias extra-nórdicas se vieran envueltas en guerras dentro del Norden. Es decir, la subregión se preservó como una zona de paz durante toda la Guerra Fría.

La paz puede entenderse como la “suspensión, más o menos duradera, de las modalidades violentas de la rivalidad entre unidades políticas”⁸. Si consideramos que “dos guerras mundiales dentro de una generación, además de la posibilidad de una guerra nuclear, han hecho de la búsqueda de un orden internacional y de la preservación de la paz internacional los máximos intereses de la civilización occidental”⁹, entonces caemos en la cuenta de que el escenario nórdico durante la Guerra Fría resulta llamativo. De ahí que me refiero a esto como un logro.

Lo que puede conjeturarse es que estos cinco estados llevaron a cabo políticas de seguridad similares y perfectamente coordinadas para evitar las tensiones propias del período, máxime hallándose en la

2. Discurso pronunciado por Winston Churchill el 5 de marzo de 1946 en la Universidad de Fulton, Missouri, Estados Unidos de América.

3. A lo largo del presente trabajo, utilizaré el término nórdico Norden para designar al ámbito geográfico comprendido por los cinco estados nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) y sus territorios autónomos (Groenlandia, Islas Åland e Islas Feroe). Más adelante analizaré la cuestión con detenimiento.

4. Waltz, Kenneth: Teoría de la política internacional. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, p. 109.

5. Ídem, p. 109.

6. Para un pormenorizado examen sobre el tema, v. Neumann, Iver y Gstöhl, Sieglinde: Lilliputians in Gulliver's world?. Small states in international relations. *Working Paper 1-2004*, Centre for Small States Studies (University of Iceland), Reykiavik, mayo 2004.

7. Adler, Emanuel y Barnett, Michael: Security Communities. Cambridge University Press, Cambridge, 1998, pp. 8-9.

8. Aron, Raymond: Paz y guerra entre las naciones. Alianza Editorial, Madrid, 1985, p. 198.

9. Morgenthau, Hans: Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 6ª ed., 1986, p. 455.

frontera entre el Este y el Oeste. Sin embargo, al indagar sobre cuáles fueron las políticas de seguridad de cada uno de ellos, se evidencian tres rumbos diferentes a simple vista. Mas si se mira con detenimiento hubo cinco políticas distintas. ¿Por qué estos países hermanos adoptaron senderos tan disímiles frente a la misma coyuntura?. ¿No hubiese sido más efectivo seguir una misma línea que evidenciara mayor grado de cohesión?. ¿Cómo pudieron mantener el *statu quo* subregional con políticas de seguridad tan diferentes?. ¿Fue puro azar el éxito alcanzado?.

El problema que se plantea, entonces, es el siguiente: **entre 1945 y 1962, el Norden logra preservarse como zona de baja tensión, a pesar de su localización geopolíticamente estratégica y de que los estados que lo integran adoptan políticas de seguridad diferentes.**

Como región, el Norden tiene una serie de características distintivas. No sólo constituye una clara unidad geográfica determinada por su localización en altas latitudes, la influencia de la corriente del Golfo que atempera su clima y la proximidad de los territorios que lo componen. Los países del Norden tienen, a su vez, una historia en común que se remonta al inicio del período vikingo en el siglo VIII, homogeneidad religiosa dada por el protestantismo, afinidad lingüística (salvo el finlandés), contactos sociales amplios e intensos a través de las fronteras y similares concepciones del desarrollo social y de la vida democrática, todo lo cual condiciona positivamente la existencia de una identidad nórdica común.

Estratégicamente ubicada, la región del Norden no sólo abre la puerta al Ártico desde Europa, también ha constituido históricamente un punto amortiguador entre grandes potencias: Rusia / Unión Soviética al este, Prusia / Alemania al sur y Gran Bretaña / Estados Unidos (las potencias marítimas) al oeste. Estas consideraciones no pueden dejarse de lado, pues han influido decisivamente en la toma de decisiones de todas las elites gubernamentales de la región durante la historia moderna. Se trata de una localización que ha planteado, y sigue planteando, la mayoría de las disyuntivas en las decisiones de política exterior y de seguridad: un complejo condicionamiento geopolítico que requiere sensibles procesos adaptativos por parte del estado.

Después del final de las Guerras Napoleónicas, que “marcaron el descenso de Suecia y Dinamarca de potencias medianas a pequeños estados-nación y el cambio en el equilibrio regional (...) en favor de Rusia y Prusia”¹⁰, los países de la región iniciaron el camino de la neutralidad en los asuntos europeos. Este cambio obedeció a obvias evaluaciones respecto de la experiencia histórica y de los costos-beneficios de un decidido involucramiento internacional cuando no se tienen los medios para que este sea exitoso. Como algunos otros estados de la Europa del siglo XIX, los estados nórdicos independientes (Dinamarca y Suecia-Noruega) vieron en esta salida “la alternativa a la membresía en alianzas militares y un salvavidas en caso de fracasos de la seguridad colectiva”¹¹. Desde entonces, esta fue la línea general de política exterior de la región hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial.

En 1939 ya eran cuatro los estados nórdicos independientes (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia). Todos ellos declararon su neutralidad con anterioridad al estallido de la conflagración, sin embargo esta vez no constituyó una alternativa válida. Finlandia fue invadida por la Unión Soviética el 30 de noviembre de 1939, y Dinamarca y Noruega cayeron bajo la ocupación alemana el 9 de abril de 1940. Sólo Suecia consiguió preservar su estatuto de neutralidad y verse libre de la ocupación y de los devastadores efectos de la Segunda Guerra Mundial. Esta experiencia histórica de los países nórdicos constituye una circunstancia de significativa trascendencia para el futuro de sus políticas de seguridad.

Frente a la nueva distribución de poder mundial que sale a la luz en la segunda posguerra, los cinco estados nórdicos (Islandia había obtenido la independencia de Dinamarca en 1944) inician un proceso de reacomodación en sus políticas de seguridad. En 1948, Finlandia, que “se había salvado de la sumisión absoluta a la Unión Soviética”¹², firmó un tratado con esta última que establecía cláusulas para entrar en arreglos defensivos en caso de acción armada desde occidente. Islandia, por su parte, había optado por prolongar la presencia militar estadounidense en su territorio, la cual venía dándose desde 1941. La naciente Guerra Fría, pero también los resquemores respecto del futuro de Alemania, fueron los factores tenidos en cuenta cuando en 1948 Dinamarca, Noruega y Suecia iniciaron negociaciones con el objeto de constituir una comunidad de defensa nórdica. En 1949, estas gestiones fracasaron debido a los desacuerdos respecto de la orientación que habría de tener tal comunidad. Los intentos de combinar una suerte de no-alineamiento y solidaridad intra-nórdica no convencían por igual a los tres estados, que empezaban a percibir como convenientes distintas vías de acción, pese a compartir las mismas prioridades de seguridad.

En 1949, tras el fracaso de la iniciativa de defensa escandinava, Dinamarca, Islandia y Noruega decidieron suscribir el Tratado del Atlántico Norte, que dio origen a la OTAN. Suecia optó por conservar su estatuto de neutralidad, una fórmula de política exterior que había demostrado ser exitosa desde su

10. Heikka, Henrikki: Maintaining a balance of power that favors human freedom: the Finnish strategic experience. *UPI Working Papers* 39 (2003), Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 2003, p. 26.

11. Goetschel, Laurent: Neutrality, a really dead concept?. *Cooperation and Conflict*, vol. 34, n° 2, 1999, p. 115.

12. Tunander, Ola: Nordic cooperation. Ministry of Foreign Affairs, Oslo, 1999, p. 3.

primera expresión en 1834. Finlandia, por su parte, también esgrimió una política de neutralidad, pero dos factores la condicionaban claramente: el Tratado de Amistad, Cooperación y Ayuda Mutua de 1948 con la URSS y el emplazamiento de una base soviética en Porkkala, demasiado cerca de Helsinki. “Los Estados nórdicos, occidentales y orientales, parecían ir en direcciones diferentes. A la idea de crear una alianza de defensa escandinava le sucedió un Norden completamente escindido, cuyos países integrantes occidentales eran miembros de la OTAN y los orientales representaban diversos grados de neutralidad”¹³.

Considerando las circunstancias de la Guerra Fría, con sus luchas ideológicas y la competencia por los aliados; considerando también la singular posición estratégica del Norden dentro de este juego de ajedrez; y considerando además los diferentes caminos tomados por los estados subregionales en sus políticas de seguridad: surgen, entonces, interesantes elementos para el análisis. Cabría preguntarse algunas cosas. ¿Cómo evitó Finlandia convertirse en una de las democracias populares al estilo soviético?. ¿Por qué el Mar de Barents o el Báltico no fueron lo que Vietnam, Cuba o Suez?. ¿Existieron medidas secretas entre los cinco nórdicos para evitar un choque de las grandes potencias en el Norden?.

Argumento

Teniendo en cuenta el resultado satisfactorio alcanzado por los estados del Norden en mantener la paz en la región, a pesar de las tensiones internacionales de la época analizada, resulta natural pensar en que esto tuvo sus motivos. Ya sea la propia lógica del sistema bipolar o la conciente coordinación de las decisiones de las unidades políticas nórdicas, o ambas cosas a la vez, algo ha contribuido a cimentar las bases de dicho resultado.

Aunque los nórdicos hayan seguido vías distintas para preservar su seguridad, los lazos que constituyen su identidad común tienen que haber ejercido algún influjo para que tiendan – acaso coordinadamente – a preservar la subregión libre de guerras. Si avanzamos a un nivel sistémico, se puede pensar en un ingrediente típico del sistema internacional bipolar de la Guerra Fría: la disuasión. Entendida como “la persuasión del propio oponente de que los costos y/o riesgos de un determinado curso de acción que puede tomar superan sus beneficios”¹⁴, para que sea posible debe existir también la percepción de amenaza. Cabe entonces pensar que, estando en el “punto de soldadura” entre el Este y el Oeste, las amenazas deben haber jugado algún papel en el Norden para poner coto a la presencia y a las ambiciones de las superpotencias. Tendríamos que estar ante algún elemento disuasorio, limitativo, que las persuadiese de que los riesgos de involucrarse en la región eran, sencillamente, demasiado altos.

Esta serie de premisas que surgen de evaluar el problema sirven de fundamento para plantear la idea directriz que guiará la investigación. El principal argumento que sostendré a lo largo del presente trabajo es que, **entre 1945 y 1962, las políticas de seguridad de los países nórdicos tendieron a buscar un equilibrio para preservar al Norden como zona de baja tensión.**

Más adelante, profundizaré este argumento para explorar mejor las precondiciones de este equilibrio, tratando de entender la lógica subyacente de las fuerzas que lo motivaron y lo preservaron.

Es por lo expuesto que la labor de investigación tendrá los siguientes objetivos específicos:

Reunir información histórica acerca de las políticas de seguridad de los cinco países nórdicos durante la Guerra Fría;

Comparar tales políticas con la pretensión de hallar similitudes y diferencias, procurando detectar aquellos aspectos en los que incluso, tal vez, resulten complementarias;

Explorar las raíces históricas (antecedentes) de dichas políticas para poder comprender su lógica y real orientación; y

Recurrir a teorías de las relaciones internacionales que contribuyan a dotar de sentido al estudio histórico previo, para poder interpretar más convenientemente la realidad estudiada.

Estado del arte

La literatura publicada sobre la historia de los países nórdicos es abundante, aunque en inglés es mucho menor que en los idiomas vernáculos. Pasar una breve revista sobre el estado de la cuestión no implicará hacer una antología historiográfica o politológica sobre las políticas de seguridad de los países de la región.

Numerosos fueron los estudios publicados durante la Guerra Fría formulando diversos tipos de análisis sobre las políticas exteriores y de seguridad de los distintos países nórdicos, teniendo todos ellos muy presente la rivalidad entre la OTAN y el Pacto de Varsovia. Como en casi todo el mundo, este marco de referencia “inspiró una enorme cantidad de trabajo académico desde mediados de la década de 1950 hasta comienzos de los años 90, la mayor parte del cual es ahora felizmente obsoleta aunque todavía vale

13. Ídem, p. 3.

14. George, Alexander y Smoke, Richard: Deterrence in American foreign policy: theory and practice. Columbia University Press, Nueva York, 1974, p. 11.

la pena leerlo para apreciar cuán drásticamente han cambiado las perspectivas. Desde 1991, cuando el Pacto de Varsovia se desintegró, los académicos se han beneficiado de saber cómo terminó el conflicto y de poder explotar la nueva evidencia descubierta del 'otro lado'. Estas ventajas han ayudado a configurar un nuevo y diferente cuadro de la rivalidad entre el Pacto de Varsovia y la OTAN¹⁵.

Aunque aún existe evidencia de archivo que permanece inaccesible por razones de seguridad, en los países nórdicos ha habido una significativa tendencia a permitir a los investigadores el acceso a los archivos oficiales. Esta tendencia ha sido paralela a, aunque casi siempre motivada por, "una importante revisión académica acerca del rol de los países nórdicos en la Guerra Fría"¹⁶. Esto ha dado lugar a la publicación de artículos y libros que generaron gran atención, y a veces conmoción, pública y gubernamental. En este sentido, resultan de particular importancia dos trabajos realizados: en 1994 la Comisión sobre la Política de Neutralidad, creada por el gobierno de Suecia, publicó un informe confirmando los contactos militares entre Suecia y la OTAN; y en 1997, un informe del Instituto Danés de Asuntos Internacionales (DUPI, por sus siglas en danés) indagó, entre otras cosas, sobre el polémico Documento Hansen (que el gobierno de Dinamarca había publicado en 1995 en un informe al *Folketing*). El nuevo cuadro de situación surgido de estos hallazgos dio lugar a una corriente revisionista que, lógicamente, intentó rescribir la historia teniendo en cuenta una realidad ignorada, aunque a veces sospechada, durante décadas. Las nuevas evidencias incorporaban piezas históricas de gran utilidad para ir armando el rompecabezas de la seguridad nórdica durante la Guerra Fría.

En *The Uneasy Imbrication of Nation-State and NATO. The Case of Sweden*¹⁷, Ola Tunander explora pormenorizadamente los contactos entre las elites militares suecas y de la OTAN. Basado no sólo en el informe de la Comisión, sino también en importante cantidad de fuentes directas propias, el trabajo de Tunander es un constructivo aporte a los estudios históricos de la región. La imagen de la Suecia rebelde como "dolor de cabeza" de los Estados Unidos es también revisada por Simon Moores desde la London School of Economics and Political Science¹⁸. La post-Guerra Fría nos permite comprender que Suecia, al igual que Suiza por ejemplo, había desarrollado planes para "coordinar su defensa con la OTAN en caso de una emergencia"¹⁹. A su vez, hecha luz sobre su celebrada y estricta política de neutralidad, que ya no será entendida de la misma manera que como lo hacía un observador treinta años atrás.

En la misma línea revisionista se inscribe la publicación del danés Nikolaj Petersen, *The H. C. Hansen Paper and Nuclear Weapons in Greenland*²⁰, que maneja documentación de archivo recientemente salida a la luz para realizar una nueva mirada sobre la controvertida política nuclear danesa durante la Guerra Fría, y entender cuales fueron los alcances de la "carta groenlandesa". Aunque publicada solo en danés, *Allieret med Forbehold: Danmark, NATO og de Kolde Krig*²¹, un clásico de Poul Villaume, muestra cómo Dinamarca – "la aliada con reservas" – negociaba su política de seguridad con la OTAN, considerando su posición estratégica pero sin querer ofender a la Unión Soviética. Un estudio más abarcador, pero más conciso, es el documento de trabajo publicado por Bertel Heurlin para el Instituto Danés de Asuntos Internacionales, donde explora las diferentes prioridades de seguridad de Dinamarca en el último medio siglo, teniendo en cuenta los nuevos datos históricos²².

Un destacable avance respecto de Noruega lo constituye el estudio realizado por Rolf Tamnes y Kjetil Skogrand sobre la política nuclear noruega entre 1945 y 1970, para cuya concreción pudieron acceder a los archivos oficiales noruegos y a los archivos de la OTAN en Bruselas y Mons²³. Se entenderá que, al igual que en Dinamarca, la política nuclear del país fue puesta en tela de juicio al final del bipolarismo; pero en el caso de Noruega, los autores concluyen que el discurso oficial se condijo con la realidad. Sobre el

15. Mastny, Vojtech: The new history of Cold War alliances. *Journal of Cold War Studies*, vol. 4, n° 2, 2002, p. 55. El artículo de Mastny es un estudio exploratorio y antológico sobre la amplia gama de trabajos académicos sobre la OTAN y el Pacto de Varsovia que han aparecido desde el final de la Guerra Fría. Abarca las publicaciones realizadas en todos los países involucrados en ambas alianzas, e incluso en aquellos países europeos que permanecieron neutrales.

16. Ingimundarson, Valur: Between solidarity and neutrality: the Nordic countries and the Cold War 1945-1991. *Cold War International History Project Bulletin*, vol. 11, 1998, p. 269.

17. Tunander, Ola: The uneasy imbrication of nation-state and NATO. The case of Sweden. *Cooperation and Conflict*, vol. 34, n° 2, 1999, 169-203.

18. Moores, Simon: 'Neutral on our side': US policy towards Sweden during the Eisenhower administration. *Cold War History*, vol. 2, n° 3, 2002, pp. 29-62.

19. Mastny, Vojtech: op.cit., p. 73.

20. Petersen, Nikolaj: The H. C. Hansen Paper and nuclear weapons in Greenland. *Scandinavian Journal of History*, vol. 23, n° 1, 1998, pp. 21-44.

21. Villaume, Poul: Allieret med forbehold: Danmark, NATO og de kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-1961. Eirene, Copenhagen, 1995. Una interesante reseña de esta obra puede encontrarse en *Scandinavian Journal of History*, vol. 24, 1999, pp. 325-328.

22. Heurlin, Bertel: Danish security policy over the last 50 years – Long-term essential security priorities. *DUPI Working Paper N° 2001/7*, Danish Institute of International Affairs, Copenhagen, 2001.

23. Un resumen de dicho estudio se encuentra en Skogrand, Kjetil: Norwegian nuclear policy 1945-1970. Bodø Conference, Bodø, 12/9-13/9 2002.

papel de los servicios de inteligencia noruegos resulta esclarecedor el libro de Olav Riste, *The Norwegian Intelligence Service, 1945-1970*²⁴. También de Riste es la obra *Norway's Foreign Relations – A History*²⁵.

Una interesante revisión sobre la política de seguridad finlandesa la descubrimos en *From Half-Adversary to Half-Ally: Finland in Soviet Policy, 1953-58*²⁶, el estudio de Kimmo Rentola que sirve para desmitificar un poco la tan difundida sumisión de Finlandia a la URSS. Dentro de similar tendencia se inscribe la obra en finlandés de Pekka Visuri sobre la política de defensa de Finlandia entre 1945 y 1961²⁷.

En cuanto a Islandia, la producción histórica es bastante escasa, más que nada en inglés. Pueden citarse como obras de referencia las publicadas por Valur Ingimundarson²⁸ y Thor Whitehead²⁹. Ambas están enfocadas en las relaciones entre Islandia y la OTAN, pero principalmente entre Islandia y los Estados Unidos. Los dos remarcan las complejas relaciones entre el huésped y el anfitrión de Keflavik, las garantías de seguridad estadounidenses que fueron siempre fuente de recelos por parte de la opinión pública islandesa.

Más allá de las ineludibles consideraciones por las obras históricas que permitan dar cuenta de los principales rasgos y orientaciones de las políticas de seguridad de los cinco países del Norden, resulta necesario reparar lo hecho por la teoría de las relaciones internacionales.

La configuración de seguridad en el Norden luego del fracaso de las negociaciones sobre una unión de defensa escandinava, y la estabilidad a la que esto dio lugar, originó el nacimiento de la idea de un cierto “equilibrio” en la región. Primero, la idea fue formulada desde los discursos oficiales, pero pronto cayó bajo la lupa de los analistas internacionales de entonces. Fue así como Arne Olav Brundtland, investigador del Instituto Noruego de Asuntos Internacionales (NUPI, por sus siglas en noruego), publicó una serie de artículos referidos al fenómeno de lo que él bautizó como “equilibrio nórdico”³⁰. Aunque con un fundamento empírico tal vez limitado y con escasa capacidad predictiva, la teoría del equilibrio nórdico explica de manera convincente las limitaciones que tenían las superpotencias a la hora de implicarse más en la región. El contrapeso que Noruega y Dinamarca ejercían para evitar un mayor involucramiento soviético en Finlandia, y la situación inversa en la cual los Estados Unidos debían abstenerse de mayores demandas a sus aliados nórdicos debido al riesgo soviético en Finlandia, hacen de la especial situación neutral de Suecia una condición contribuyente a este equilibrio. Brundtland, sin embargo, olvida a Islandia; esto hace suponer que el país insular no cuenta en dicho esquema. He aquí, según mi punto de vista, otra de las falencias de la teoría (que analizaré con mayor detenimiento en el capítulo correspondiente).

Sin embargo, la teoría del equilibrio nórdico ha sido, y aún sigue siendo para muchos, la referencia obligada para entender las políticas de seguridad subregionales durante la Guerra Fría desde el punto de vista de las relaciones internacionales. Las nuevas investigaciones históricas han aportado datos sobre los que Brundtland, al momento de plantear su teoría, no tenía conocimiento. Cualquier avance que intente limar el enfoque del equilibrio nórdico con nuevos datos empíricos, sería de gran utilidad para la comprensión de la seguridad del Norden en una época de tanto interés como fue la Guerra Fría. No obstante, aún no se han visto avances valientes en este sentido.

Otra de las escasas aproximaciones teóricas a la situación internacional de los países nórdicos fue realizada en 1957 por Karl Deutsch junto a un grupo de investigadores³¹. Al estudiar las perspectivas de integración pacífica en el Atlántico norte, el autor incluye al Norden como una de las áreas donde el éxito ha demostrado ser mayor. Deutsch “pensaba que los estados, por sus cualidades y un desarrollo de vínculos especiales, pueden alterar la configuración de la violencia y los dilemas de la seguridad tanto en su interior como entre ellos. Según su óptica, la integración podría progresar hacia una comunidad

24. Riste, Olav: *The Norwegian intelligence service, 1945-1970*. Frank Cass Publishers, Londres, 1999. Los principales detalles del libro de Riste son tomados en Riste, Olav: *The northern front in the geo-politics of Cold War intelligence*. Bodø Conference (NATO's 50th Anniversary), Bodø, 3/6-4/6 1999; y en Herman, Michael: *Norway as an intelligence ally in the Cold War: a British view*. Bodø Conference (NATO's 50th Anniversary), Bodø, 3/6-4/6 1999.

25. Riste, Olav: *Norway's foreign relations – A history*. Universitetsforlaget, Oslo, 2001.

26. Rentola, Kimmo: *From half-adversary to half-ally: Finland in Soviet policy, 1953-58*. *Cold War History*, vol. 1, n° 1, 2000, pp. 75-102.

27. Visuri, Pekka: *Puolustusvoimat kylmässä sodassa: Suomen puolustuspolitiikka vuosina 1945–1961*. WSOY, Juva, 1994. Citado en Mastny, Vojtech: op.cit., p. 73.

28. Ingimundarson, Valur: *The struggle for Western integration: Iceland, the United States, and NATO during the first Cold War*. Institutt for Forsvarsstudier, Oslo, 1999.

29. Whitehead, Thor: *The ally who came in from the cold: a survey of Icelandic foreign policy, 1946-1956*. University of Iceland Press, Reykjavik, 1998.

30. Brundtland, Arne: *The Nordic balance: past and present*. *Cooperation and Conflict*, vol. 1, n° 2, 1966, pp. 30-66. A este le siguieron, Brundtland, Arne: *Nordisk balanse på nytt*. *Internasjonal politikk*, n° 3, 1976, pp. 599-639; y Brundtland, Arne: *Den klassiske, den omsnudde og den fremtidige nordiske balanse*. En Ole Nørgaard y Per Carlsen (eds.): *Sovjetunionen, Østeuropa og dansk sikkerhetspolitikk*. Sydjysk Universitetsforlag, Esbjerg, 1981.

31. Deutsch, Karl et al.: *Political organization and the North Atlantic area: international organization in the light of historical experience*. Princeton University Press, Princeton (NJ), 1957.

de seguridad”³². Desde entonces, el Norden se ha ganado la “firme reputación”³³ de ser una comunidad de seguridad por excelencia, en donde los conflictos entre nórdicos se resuelven de manera pacífica, y la compatibilidad de valores permite “predecir mutuamente los aspectos relevantes del comportamiento político, económico y social de los miembros”³⁴.

En su génesis, la teoría deutschiana pasó bastante desapercibida a pesar de desafiar al realismo clásico; y así, cuando se empezó a hablar de procesos de integración y cooperación se siguieron las tendencias de la interdependencia y de los regímenes internacionales. Pero cuando esas posturas no concordaron exactamente con las bases empíricas del caso nórdico, se hizo necesario acudir a Deutsch y a una nueva línea de investigaciones constructivistas que han intentado reflotarlo y reformularlo. Aunque con voces críticas, surgieron nuevos enfoques sobre la situación regional que pretenden analizar los alcances de la teoría deutschiana para explicar la paz nórdica. Emanuel Adler, Michael Barnett, Pertti Joenniemi, Ole Wæver y Håkan Wiberg se inscriben dentro de estas tendencias que, a mi juicio, constituyen interesantísimas aproximaciones (cada uno con sus variantes y siempre sujetas a debate) para comprender la historia y la actualidad de la integración nórdica y europea.

Aunque la teoría de las comunidades de seguridad no aspira a explicar la ausencia de involucramiento directo de las superpotencias en la región durante la Guerra Fría, sí brinda una explicación esclarecedora de la ausencia de conflictos violentos intra-nórdicos.

Marco Teórico

Llegado a este punto, considero útil recordar algunas cosas. La (¿auto?)preservación del Norden como zona de baja tensión durante la Guerra Fría constituye una situación problemática, habida cuenta de dos factores: un factor geoestratégico (peculiar localización de la subregión en el mapa militar de la Guerra Fría) y un factor político (diferenciación de las políticas de seguridad de cada uno de los países nórdicos). Pero, por otro lado, considero que existen factores que, en cierto sentido, tienen que haber ejercido alguna influencia para que esta situación problemática se aminore. Y aquí es donde la identidad nórdica común ha jugado un papel unificador, central en la posible coordinación de las políticas de seguridad.

Para entender la seguridad subregional durante la Guerra Fría de manera integral, deben considerarse dos esferas distintivas de la seguridad nórdica. Por un lado, tenemos la seguridad intra-nórdica, es decir, las relaciones mutuas de seguridad entre los cinco estados nórdicos. Esta esfera de la seguridad no sólo tiene que entenderse a través de los datos históricos que hablan de casi dos siglos de paz, también es provechoso entenderla por medio de la conceptualización que hace Karl Deutsch de las comunidades de seguridad. Un sensible ajuste a este enfoque, realizado desde la escuela constructivista resulta útil para entender mejor el caso nórdico, por lo que también será considerado en el presente estudio.

Por otro lado, tenemos la esfera de la seguridad extra-nórdica, esto es, las relaciones de seguridad entre los estados nórdicos y aquellas potencias externas a la subregión que representaban un factor decisivo para la preservación de la seguridad subregional. Para estudiar este ámbito recurriré a la teoría del equilibrio nórdico de Arne Olav Brundtland que, en coincidencia con Robert Dalsjö y Magnus Peterson, considero que “brindó, y continúa brindando, un panorama ampliamente preciso de las fuerzas motrices de las políticas de seguridad y de las conexiones relativas a la paz y a la estabilidad en la región nórdica durante la Guerra Fría”³⁵.

Las conclusiones de la teoría del equilibrio nórdico necesariamente hay que corroborarlas teniendo en cuenta los nuevos datos brindados por el revisionismo histórico de la post-Guerra Fría. Es por eso que también procuraré avanzar un poco en ese sentido.

La seguridad subregional debe entenderse en un sentido integral, con sus dos esferas: la intra-nórdica y la extra-nórdica. Si parcializamos la realidad y nos dedicamos a entender ambas esferas como separadas, probablemente estemos omitiendo elementos de una esfera que ejercen influjo en la otra. Entiendo que ni el marco teórico deutschiano ni el de Brundtland son lo suficientemente abarcadores para la comprensión de las dos esferas de la seguridad nórdica. Este es el motivo que me lleva a recurrir a dos enfoques.

Un segundo argumento que surge a partir de aquí es que **ambas esferas de la seguridad nórdica están interrelacionadas, de manera que la existencia de una comunidad de seguridad nórdica tiene que haber resultado una condición contribuyente de la existencia del equilibrio nórdico**. Las

32. Joenniemi, Pertti: A Deutschian security community?. Nordic peace reframed. Norden at the Crossroads Conference, Helsinki, 30/10-2/11 2002, p. 3.

33. Ídem, p. 1.

34. Deutsch, Karl: El análisis de las relaciones internacionales. Guernika, México, 1988, p. 379.

35. Peterson, Magnus: The theory and practice of the “Nordic balance” during the 1950s and 60s, with special emphasis on Swedish-Norwegian relations. Bodø Conference, Bodø, 12/9-13/9 2002, p. 6.

variables intervinientes en esta segunda hipótesis serán clarificadas y desarrolladas a lo largo del trabajo, por lo cual no desarrollaré en esta instancia una definición de las mismas.

En las ciencias sociales, pretender buscar la uncausalidad de los fenómenos puede conducir a tremendos errores. Incluso resultaría arriesgado hablar de condiciones suficientes para la ocurrencia de un fenómeno. Por supuesto que condición contribuyente no quiere decir condición suficiente³⁶. Simplemente, considero que la preexistencia de una comunidad de seguridad en la subregión aumentó las probabilidades de que ocurra el fenómeno conocido como equilibrio nórdico. Lo primero habría sido condición contribuyente de lo segundo.

Definiciones

A continuación procederé a conceptualizar los diferentes términos contenidos en la idea directriz del presente estudio.

Utilizaré el término *política de seguridad* según el punto de vista analítico de Bertel Heurlin, quien lo define como “aquella parte de la política exterior, de la política de defensa, y de la política doméstica que [...] se ocupa de las amenazas esenciales para la supervivencia de la entidad política” del estado³⁷. Por cuestiones prácticas restringiré la noción de seguridad a su acepción clásica entendida como “estar a salvo de amenazas procedentes de afuera de las fronteras del estado, [...las cuales son] percibidas en términos militares”³⁸. Esta reducción del concepto (entendido sólo como *hard security*) no pretende ignorar otras preocupaciones de seguridad de los países nórdicos durante la Guerra Fría, sino que es usada en este sentido ya que el objeto del presente trabajo consiste en estudiar sólo este aspecto de la seguridad.

Cuando Heurlin se refiere a amenazas esenciales, habla de aquellas amenazas que puedan afectar el propósito general básico de seguridad del estado: continuar su existencia territorial como estado soberano. Más allá de este propósito principal, la política de seguridad puede tener propósitos secundarios (importantes pero no vitales para la supervivencia del estado). Estos son: mantener la autonomía interna (en la toma de decisiones referentes al ámbito doméstico), mantener la autonomía externa (poder elegir el rumbo de la política exterior), mantener la integridad geográfica evitando el desmembramiento territorial, preservar el sistema democrático de gobierno, preservar la mayor prosperidad posible, y proveer un ambiente regional y global pacífico y estable³⁹. Consideraré, entonces, un propósito mínimo y varios propósitos máximos.

Al referirme a los *países nórdicos* o al *Norden* (términos que son empleados indistintamente) estoy haciendo alusión a la región geográfica integrada por Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, y sus territorios autónomos de las Islas Åland (bajo la soberanía de Finlandia), las Islas Feroe y Groenlandia (ambas, bajo la soberanía de Dinamarca). Se descarta la utilización del término *Escandinavia* para aludir a la región entera, pues sólo incluye como objetos de referencia a Dinamarca, Noruega y Suecia.

Vale hacer una aclaración para el lector no familiarizado con la temática. El término *Norden* es la contraparte en danés, noruego y sueco de lo que en castellano podríamos traducir como *el norte*, o en inglés *the North*. Se trata de una alusión a Europa del norte que, originándose en el siglo XIX, intenta marcar un claro límite entre los cinco países nórdicos y sus vecinos (Alemania, Rusia, Polonia o los países bálticos), de los cuales pretenden diferenciarse claramente. Hay que recordar que “la pertenencia regional de un país es en realidad una cuestión de definición. Al mismo tiempo, la manera en la que un país es definido tiene consecuencias para su realidad geopolítica, y puede requerir signos concretos de compromiso del país mismo para ser aprobado por los otros. Al igual que otras definiciones de la realidad social, la región nórdica es una construcción social”⁴⁰. Recorro a la utilización de la palabra *Norden*, no como un exotismo antojadizo, sino porque todos los trabajos académicos sobre la región emplean dicho término. Es que existe un consenso generalizado en el mundo académico de los estudios nórdicos respecto a ello, y no seré yo quien lo intente refutar, aún cuando esté escribiendo en español.

La noción de equilibrio involucra la “estabilidad dentro de un sistema compuesto por cierto número de fuerzas autónomas. Si el equilibrio es perturbado ya sea por una fuerza exterior o por el cambio en alguno de los elementos que componen el sistema, éste experimenta la tendencia a restablecer el viejo equilibrio o a establecer uno nuevo”⁴¹.

36. Ander-Egg, Ezequiel: Introducción a las técnicas de investigación social. Editorial Humanitas, Buenos Aires, 1969, p. 41.

37. Heurlin, Bertel: op. cit., p. 2.

38. Tanner, Fred: Semantics in security: same words different meaning. International Conference on Language and Diplomacy, Ginebra, 26/1-28/1 2001, p. 1.

39. Heurlin, Bertel: op. cit., p. 3.

40. Lagerspetz, Mikko: How many Nordic countries?. Possibilities and limits of geopolitical identity construction. *Cooperation and Conflict*, vol. 38, nº 1, 2003, p. 50.

41. Morgenthau, Hans: op. cit., p. 210.

Mientras que la paz, tal como la define Raymond Aron (v. p. 4), implica la ausencia de rivalidades violentas entre los estados, la existencia de una baja tensión es un concepto más profundo y abarcador. Es por ello que he definido así la situación subregional durante la Guerra Fría. Esta idea abarcadora y difusa ha dado lugar a diversas formas de entenderla, no existiendo ningún acuerdo al respecto. Lo que es aún peor, se ha convertido en un lugar común de infinidad de trabajos académicos, que recurren a ella como un comodín al que nunca le otorgan un significado preciso, una suerte de concepto "atrápalo-todo".

Siguiendo la referencia de Heurlin, la baja tensión (en el Norden) implicaría "sobre todo [...] la ausencia de confrontación directa entre las dos superpotencias"⁴². Esta aseveración es acertada, aunque el "sobre todo..." habla sin quererlo de otros elementos implicados. Es así que, para los fines específicos de este estudio, considero apropiado ampliar el concepto y definir a una *zona de baja tensión* por medio de las siguientes particularidades: inexistencia de conflictos violentos en el interior de los estados de la zona que pudieran haber sido provocados por injerencias externas y/o tener efectos desestabilizadores en los estados vecinos, (revoluciones, guerras civiles, golpes de estado, etc.); inexistencia de conflictos violentos entre los diferentes estados de la zona; ausencia de medidas político-militares por parte de estados externos a la zona, tendientes a desestabilizar los gobiernos, inducir un cambio de régimen o afectar la integridad territorial de los estados comprendidos en la zona; y ausencia en la zona de conflicto violento directo entre estados extra-zonales.

Metodología

Esta tesina es una investigación histórica que pretende encontrar y describir hechos del pasado y ubicarlos en tiempo (entre 1945 y 1962) y lugar (el Norden), descubriendo cuáles son los procesos que pueden caracterizarse distintivamente. Pero para ello se hace necesario recurrir a la noción de estructura: una unidad histórica con sentido suficiente, donde las partes adquieren significado y conforman un todo identificable. Sólo así podemos entender mejor los hechos históricos de nuestro interés, sin perder de vista los antecedentes y las consecuencias.

Temporalmente, esta investigación está delimitada entre los años 1945 y 1962. Parto de 1945 porque allí culminó la Segunda Guerra Mundial que marcó un cambio de estructura en el sistema internacional (nacimiento del bipolarismo), el cual planteó una necesaria adaptación de las políticas de seguridad de los países nórdicos al nuevo esquema de poder y amenazas. El estudio abarca hasta 1962, en que la denominada Crisis de los Misiles marcó uno de los momentos de máxima tensión en la Guerra Fría.

El trabajo no se limita a un enfoque histórico del problema. Intento, a su vez, encontrar sentido y explicar los hechos y procesos históricos por medio del recurso a la teoría de las relaciones internacionales.

Se aplica una investigación de tipo cualitativa y descriptiva. Recorro a la recopilación y observación documental, básicamente de fuentes secundarias: documentos de trabajo, libros y publicaciones en inglés y español. Estas publicaciones son trabajos académicos, históricos o de las relaciones internacionales, de los principales centros de investigación nórdicos⁴³ y una serie de revistas especializadas⁴⁴. De todos estos recursos extraigo tanto el material histórico (incluso los más actuales trabajos revisionistas) como el teórico. Todas las citas que se verán provenientes de dichos trabajos corresponden a traducciones propias.

Los datos históricos se ordenan sistemáticamente, siguiendo un criterio preciso con el fin de pintar un cuadro coherente de la realidad estudiada. Las teorías escogidas son utilizadas para interpretar las observaciones históricas y poner a prueba el argumento principal.

Estructura de la tesina

Antes de iniciar el desarrollo temático conviene reseñar la estructura del presente trabajo de modo que pueda apreciarse cuáles serán los puntos a abordar.

La tesina consta de esta introducción; luego cuatro capítulos, en los que se alternan descripciones de los procesos históricos e interpretaciones teóricas; por último, un espacio dedicado a conclusiones tentativas. Concluido el trabajo se consigna una nómina de la bibliografía utilizada, en donde los apellidos de los autores están ordenados alfabéticamente. Al final, se hallan una serie de anexos con mapas relacionados con los temas tratados a lo largo de la tesina.

42. Heurlin, Bertel: op. cit., p. 19.

43. Entre estos centros cabe mencionar los siguientes: Colegio Sueco de Defensa Nacional, Instituto Danés de Asuntos Internacionales, Instituto de Asuntos Internacionales de la Universidad de Islandia, Instituto de Investigaciones sobre la Paz de Copenhague, Instituto Finlandés de Asuntos Internacionales, Instituto Internacional de Investigaciones sobre la Paz de Estocolmo, Instituto Internacional de Investigaciones sobre la Paz de Oslo, Instituto Noruego de Asuntos Internacionales, Instituto Sueco de Asuntos Internacionales, y Real Colegio Danés de Defensa (Universidad de Aalborg).

44. Las publicaciones en inglés en las cuales se abordan frecuentemente los asuntos nórdicos son Cold War History, Cooperation and Conflict, Diplomatic History, European Review of History, International Affairs, Scandinavian Journal of History y Security Dialogue.

El capítulo I realiza un abordaje de los antecedentes históricos de la región nórdica, resaltando los principales hechos y procesos desde el inicio del período vikingo hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. Esta aproximación previa es requisito para entender dos factores que ejercen influencia en la configuración de las relaciones de seguridad en la Guerra Fría

En el capítulo II realizo el primer tratamiento teórico para rescatar los elementos históricos constitutivos de la identidad nórdica y la comunidad de seguridad nórdica. Ambos conceptos, junto a su anclaje empírico, son evaluados para poder comprender mejor el desarrollo histórico de la región durante el período bipolar.

El capítulo III se enfoca, primero, en el estudio histórico de los planteos que los países nórdicos comenzaron a formularse respecto de su seguridad, incluyendo los intentos de una unidad de defensa escandinava. En segundo término, se describen las políticas de seguridad que siguió cada uno de los cinco nórdicos durante el período que va desde 1945 hasta 1962.

En el capítulo IV retomo la utilización de la teoría de las relaciones internacionales para hallar una explicación y una interpretación de las políticas de seguridad seguidas en la región, explorando sus similitudes y diferencias, para descubrir cuáles fueron las tendencias equilibradoras.

Finalmente, en las conclusiones realizo un análisis integrador entre los fenómenos de la identidad común y la comunidad de seguridad por un lado, y la posible noción de un equilibrio nórdico por el otro. Por último, procuro proyectar estas conclusiones en una visión sobre el posible futuro de la región.

Capítulo I. Antecedentes históricos

"Fienden sitt våpen kastet,
opp visiret for,
vi med undren mot ham hastet,
ti han var vår bror.
Drevne frem på stand av skammen
gikk vi søderpå;
nu vi står tre brødre sammen,
og skal sådan stå!"
- Bjørnstjerne Bjørnson, 1870

La historia de los países nórdicos anterior a la Guerra Fría tiene gran cantidad de facetas que van marcando las distintas experiencias de cada uno de los cinco estados. Entender sus rasgos sobresalientes nos ayuda a comprender los motivos por los cuales Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia han desarrollado lazos particulares entre sí, suprimiendo paulatinamente el recurso a la violencia para solucionar sus conflictos.

Como se verá, los siglos precedentes muestran signos claros de discordia entre estos países, pero también indicios de fuerzas centrípetas que impulsan intermitentemente iniciativas de unión. Y como punto medio entre ambos fenómenos, quedan como resultado cinco formaciones políticas distintas que, debido a su particular imbricación, han tenido que considerarse mutuamente a la hora de definir sus políticas exteriores y de seguridad. A veces, dándole prioridad al auto-interés, y en otras considerando también a sus vecinos nórdicos. En este sentido, la historia muestra que los destinos de cada uno de ellos están unidos casi ineludiblemente a los destinos de los demás.

Del período vikingo a la Unión de Kalmar (793-1397)

Aunque los países nórdicos constituían un remoto rincón de insignificativa importancia para el resto de Europa, los contactos comerciales entre ambos datan de varios milenios antes de Cristo. Pero lo que marca una verdadera inflexión en la historia será el advenimiento de los vikingos o normandos (hombres del norte) y su incursión en las relaciones internacionales europeas.

"El escenario cambia hacia el año 800 d.C. En 793, el monasterio de Lindisfarne, en la costa oriental de Inglaterra, es saqueado por extranjeros llegado por mar y, al mismo tiempo, se reciben las primeras noticias de ataques a otros lugares de Europa. Los anales y crónicas de los dos siglos siguientes están llenos de relatos aterradores. En grupos más o menos numerosos, los normandos atacan con sus naves las costas europeas, remontan los ríos de Francia y España, conquistan la mayor parte de Irlanda y grandes zonas de Inglaterra, se asientan en las riberas de los ríos rusos y las costas del mar Báltico. Son relatos de correrías y depredaciones por el Mediterráneo, y tan lejos hacia el este como el mar Caspio. Escandinavos con base en Kiev son tan temerarios que incluso intentan atacar a la mismísima Constantinopla, capital del Imperio romano de Oriente"⁴⁵.

45. Christensen, Arne Emil: Los vikingos. Departamento de Información de Noruega, Oslo, s/f, <http://www.dep.no/odin/spansk/>

“Las incursiones de los vikingos fueron perpetradas en gran escala y en forma masiva, abarcando la totalidad del continente europeo”⁴⁶. Los reinos vikingos eran tres: Noruega, Dinamarca y Suecia. Cada uno de ellos tuvo su esfera de influencia y expansión: los noruegos en el Atlántico norte, los daneses en las costas occidentales del continente e Inglaterra, y los suecos en el Báltico, Rusia y Ucrania. Estas incursiones guerreras fueron combinadas con, y pronto sustituidas por, iniciativas colonizadoras y comerciales que llevaron a la constitución de asentamientos vikingos permanentes en Islandia, Groenlandia, Escocia, las Órcadas, las Shetland, las Hébridas, Irlanda, Inglaterra, Francia, Ucrania y varias otras regiones. “Hacia el año 1000, pobladores de Islandia o Groenlandia descubrieron tierras situadas más al oeste, y las sagas refieren varios viajes de gentes que trataron de establecerse en la tierra descubierta. Los colonizadores, empero, tuvieron conflictos con indios o esquimales y abandonaron el país. La localización de la tierra en que se asentaron los normandos suele variar del Labrador a Manhattan, según la interpretación del texto de las sagas”⁴⁷. Los posteriores estudios arqueológicos confirmaron que los vikingos habían llegado a América unos 500 años antes que los españoles.

Los vikingos eran pueblos agricultores y ganaderos que constituían comunidades autárquicas bajo ciertos jefes, dedicándose además a la actividad comercial con el resto de Europa. La presión demográfica y la abundancia de mineral de hierro que proporcionaba gran cantidad de armas, habrían sido algunas de las causas por las que se expandieron hacia el continente. Algunos estudiosos, sin embargo, no creen que la causa haya tenido que ver con cuestiones migratorias o demográficas⁴⁸. “Al correr de los años, la sociedad vikinga va cambiando. Familias preponderantes van acumulando más poder y territorios, sentando las bases de mayores unidades político-administrativas y apareciendo las primeras ciudades”⁴⁹.

Entre los siglos X y XIII – con diferencias según el país – el Cristianismo fue adoptado por los distintos mandatarios nórdicos, afianzándose recién hacia el siglo XII. Con la nueva religión y el abandono paulatino de las antiguas creencias mitológicas, no sólo cambiaron muchas costumbres y tendencias sino que los nórdicos renunciaron a las expediciones y las conquistas. También en esta época se consolidó la unificación territorial de los estados regionales con una autoridad central.

Las monarquías en los países nórdicos eran tres: Dinamarca (cuyo territorio abarcaba también la región sueca de Scania), Noruega (que dominaba Groenlandia, Islandia, las islas Feroe, y las islas Órcadas y Shetland), y Suecia (cuyos territorios abarcaban también todo el sector central y meridional de Finlandia).

Hacia mediados del siglo XIV, los entrecruzamientos dinásticos entre los tres reinos fueron produciendo una particular situación. La unión en matrimonio del rey sueco Magnus II Eriksson con la princesa noruega Ingebjørg (hija del rey Haakon V de Noruega) llevó al hijo de ambos, Haakon VI Magnusson a heredar las coronas de Noruega y Suecia. En 1363 se produjo otro enlace importante, cuando éste último, a su vez, se casó con Margarita Valdemarsdotter (hija del rey Valdemar IV Atterdag de Dinamarca). En 1370, la pareja tuvo un único hijo llamado Olav.

En 1376, y tras la muerte de Valdemar IV de Dinamarca, la corona danesa pasó a Olav. Y lo mismo ocurrió con la corona noruega en 1380, tras la muerte de Haakon VI de Noruega. Debido a la minoría de edad del joven Olav, su madre Margarita actuó como regente de ambos reinos. Pero Olav murió en 1387, con lo cual los tronos pasaron a su madre, que fue coronada como Margarita I.

En Suecia, por otro lado, el rey Magnus II había sido destronado por la nobleza, apoyada por el principado alemán de Mecklemburgo. Entonces el consejo sueco había elegido rey a Alberto III de Mecklemburgo. Margarita I buscó apoyo en los nobles suecos, que estaban disconformes con la política opresora del rey Alberto, para poder hacerse con el trono de Suecia. Su objetivo era unir a todos los países nórdicos en un mismo estado. Entonces se libró una guerra entre ambas facciones, hasta que en 1389 Margarita venció en la batalla de Åsle (cerca de Enköping), encarcelando a Alberto y proclamándose gobernante de Suecia.

Margarita I se encargó de buscarse un sucesor, adoptando a su sobrino nieto Erik de Pomerania⁵⁰. El consejo del reino de Noruega lo reconoció rey en 1389, mientras que Dinamarca y Suecia lo hicieron en 1396. Margarita tenía importantes ambiciones para su sobrino y para los tres reinos.

La experiencia de la Unión de Kalmar (1397-1523)

Con el objeto de alcanzar la unión oficial de Dinamarca, Noruega y Suecia, Margarita convocó a los consejos de los tres reinos a una cumbre en la ciudad sueca de Kalmar, donde el 17 de junio de 1397 Erik fue coronado rey de los tres estados. El 20 de julio del mismo año se firmó el acta que formalizaba

p10001917/p10001926/032001-990197/dok-bn.html

46. Brondsted, Johannes: Los vikingos. Luis Fariña Editor, Buenos Aires, 1963, p. 33.

47. Christensen, Arne Emil: op. cit.

48. Cf. Brondsted, Johannes: op. cit., p. 383.

49. Christensen, Arne Emil: op. cit.

50. Erik de Pomerania (1382-1459) era hijo de los duques de Pomerania, Ladislao VII de Pomerania y María de Mecklemburgo. Ésta última, a su vez, era hija de Ingeborg Valdemarsdotter, hermana de Margarita I. Además, el joven Erik descendía de las casas reales de Suecia y Noruega, por lo que era una figura apropiada para gobernar los tres reinos.

la unión política, conocida como Unión de Kalmar. El acta de unión establecía en sus cláusulas que los tres países mantendrían sus leyes y costumbres propias, y que cada Estado sería administrado por sus propios representantes. Margarita no estuvo del todo convencida, pues ella quería la unión total de Escandinavia, sin embargo, se mostró tolerante.

A los dieciocho años, Erik fue declarado en edad de reinar, pero Margarita continuó siendo la gobernante verdadera hasta su muerte en 1412, aunque Erik tenía a su cargo algunos asuntos de estado.

La Unión de Kalmar existió formalmente entre 1397 y 1523; y fue gobernada sucesivamente por Margarita I (1397-1412), Erik de Pomerania (1412-1439, sobrino nieto de la anterior), Cristóbal de Baviera (1439-1446, sobrino del anterior), Cristián I de Dinamarca (1446-1481, primer rey de la dinastía de Oldemburgo), Juan de Dinamarca (1481-1513, hijo del anterior) y Cristián II de Dinamarca (1513-1523, hijo del anterior).

Quien piense en la Unión de Kalmar, en modo alguno debe imaginar un estado unificado, estable y sólido. Todo lo contrario. En primer lugar, la monarquía no tenía un estricto carácter hereditario, sino que la nobleza de cada reino ejercía una especie de veto para elegir un nuevo rey cuando el trono quedaba vacante. Cada vez que un monarca moría, los tres reinos manifestaban su acuerdo para elegir un nuevo monarca. En segundo lugar, ciertas autoridades locales (la nobleza, el clero o la burguesía) retenían cuotas de poder, tornándose muchas veces una abierta competencia para el rey. En este sentido, Suecia era como una "piedra en el zapato" para la solidez de la Unión. Finalmente, los tres reinos seguían existiendo nominalmente, aunque tenían un mismo rey que residía en Copenhague. La Unión de Kalmar fue, en realidad, una proyección del poderío político de Dinamarca sobre sus vecinos.

Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, la Unión de Kalmar "fue el resultado de la hábil política de poder de Margarita. Representó una '*pax Scandinavica*' y un desplazamiento en el equilibrio de poder del Mar Báltico a favor de los países nórdicos. Estaba dirigida especialmente en contra de la expansión económica y política de la Liga Hanseática y Alemania septentrional, en particular Mecklemburgo con su derecho legítimo a la corona sueca"⁵¹.

Algunos de los sucesos destacables de este período fueron la adquisición de la isla de Gotland (en el actual territorio de Suecia) por parte de Dinamarca en 1408; la pérdida de las islas Órcadas y Shetland que Cristián I cedió a Jacobo III de Escocia en 1469 como dote de su hermana; y las disputas entre Dinamarca y los condes de Holstein por el dominio del ducado de Schleswig⁵².

Uno de los principales rivales de la Unión de Kalmar fue la Liga Hanseática, con centro en la ciudad alemana de Lübeck. "El control de los pasos del Sund daba a [... la Unión de Kalmar] una envidiable posición estratégica frente a los demás rivales de la zona; y los fuertes peajes le permitían mantener una gran flota con la que enfrentarse a la Hansa"⁵³. Ésta última apoyaba a Suecia en sus intentos separatistas con el fin de debilitar la Unión, que tantos perjuicios comerciales representaba para la liga de ciudades alemanas.

Junto con la formación de la Unión de Kalmar entre los reinos nórdicos, se dio el surgimiento simultáneo de las unidades políticas poderosas en el mundo eslavo, en particular Polonia-Lituania y el principado de Moscú. Hacia 1470, Novgorod fue integrado a Moscú, con lo cual "la seguridad de la frontera oriental de Finlandia dejó de ser un asunto de seguridad local, y se convirtió en parte de la lógica del equilibrio de poder regional que incluía a la Unión de Kalmar, Moscú y Polonia(-Lituania)"⁵⁴.

Toda la historia de la Unión de Kalmar estuvo caracterizada por la poca aceptación en Suecia de la subordinación a los designios de Dinamarca. Es así que hubo frecuentes sublevaciones en Suecia en contra del poder del rey que residía en Copenhague⁵⁵ y, como marca recurrente, guerras que Dinamarca emprendía con el fin de anexar nuevamente a Suecia a la Unión cuando esta se revelaba y establecía gobiernos propios⁵⁶.

"La unión [de Kalmar] fue, sin embargo, debilitada por rivalidades intra-nórdicas, que interactuaron desastrosamente con el equilibrio de poder externo. [...] En 1495, [...] Dinamarca entró en la primera de sus muchas alianzas estratégicas con Rusia. La alianza, que tenía por objeto principal debilitar a Estocolmo

51. Götz, Norbert: Norden: structures that do not make a region. *European Review of History*, vol. 10, nº 2, 2003, p. 336.

52. El ducado de Schleswig fue reclamado insistentemente por Dinamarca, aunque estaba en manos de los condes de Holstein. Entre 1410 y 1435, Erik de Pomerania emprendió una costosa guerra contra Holstein, pero sin ningún logro. En 1460 Cristián I fue elegido duque de Schleswig y conde de Holstein a la muerte de su tío el conde Adolfo VIII de Holstein, pero Cristián se comprometió a mantenerlos separados de Dinamarca, los territorios conservaban el derecho de elegir sucesor a la muerte del rey y se garantizaba la indisolubilidad de la unión de ambas comarcas.

53. ArteHistoria: Fin de la Unión de Kalmar. Ediciones Dolmen, Madrid, s/f, <http://www.artehistoria.com/historia/contextos/1786.htm>

54. Heikka, Henrikki: Maintaining a balance of power that favors human freedom: the Finnish strategic experience, p. 5.

55. Hubo revueltas en Suecia que incluso lograron deponer al rey e instaurar un gobierno nacional propio. Las revueltas suecas se produjeron en los años 1434, 1436, 1439 (Suecia estuvo separada de la Unión entre 1439 y 1457), 1463-1464 (Suecia estuvo separada entre 1464 y 1497), 1501 (se mantuvo separada entre 1501 y 1519), y 1521-1523 (que marcó la definitiva separación de Suecia de la Unión de Kalmar y la formal disolución de esta última).

56. Hubo guerras entre ambos reinos, en momentos en que Suecia se separaba de la Unión y Dinamarca intentaba reconquistarla (1451-1457, 1470-1471, 1493-1497, 1507, 1519, 1521-1522). En 1495, Dinamarca incluso se alió con Rusia en contra de Suecia.

e incluía una propuesta danesa de concesiones territoriales a Moscú en Carelia y el norte de Finlandia, coincidió con el intento ruso de invadir Finlandia⁵⁷. Si bien los rusos fueron derrotados, esta maniobra de Dinamarca dejó una marca de desconfianza en Suecia-Finlandia, que presionaría cada vez más para lograr su separación y autogobierno.

Luego de la guerra de 1519, emprendida por Dinamarca para recuperar a Suecia, el rey Cristián I se dedicó a eliminar toda oposición a la continuación del proyecto unionista. Cientos de personas fueron encarceladas o ejecutadas acusadas de conspiradores o herejes. Esta situación despertó una inmensa rebeldía en toda Suecia que se cristalizó en un levantamiento popular en febrero de 1521. En agosto del mismo año, los rebeldes eligieron a Gustavo Vasa como regente del reino. En 1522, a causa de enemistades comerciales con Dinamarca, la Liga Hanseática entró en la guerra en apoyo de los suecos. La sublevación contra Cristián I se propagó por los tres países (Dinamarca, Noruega y Suecia), por lo cual debió abdicar y fue reemplazado por su tío, Federico I de Oldemburgo como rey de Dinamarca y Noruega. El nuevo soberano le concedió la independencia a Suecia en 1523.

De aquí en más, Dinamarca y Suecia seguirían caminos separados y se abriría una época de enfrentamientos entre ambas por el dominio del Mar Báltico y la hegemonía en la región.

La época de los antagonismos inter-nórdicos (1523-1814)

En 1523 desapareció la Unión de Kalmar y el área se dividió en dos estados, cuyos gobiernos residían uno en Copenhague y otro en Estocolmo. El primero era ejercido por el rey danés-noruego y correspondía a Dinamarca y Noruega (y los tres territorios atlánticos de Groenlandia, Islandia y las islas Feroe), y el segundo regía a Suecia y Finlandia (la zona más occidental hasta Carelia).

Los nuevos monarcas nórdicos, Cristián III de Dinamarca y Gustavo I de Suecia, abrazaron pronto la causa de la reforma eclesiástica como medio para fortalecer el poder económico del estado, a través de la expropiación de los bienes de la Iglesia Católica y la conversión del soberano en jefe de la Iglesia Luterana nacional. En la Dieta de Västerås de 1527, Suecia adoptó el luteranismo como religión oficial. Schleswig-Holstein lo hizo en 1528 y Dinamarca-Noruega en 1536 por medio de la Dieta de Copenhague. En Islandia, sin embargo, no fue hasta 1541 en que el luteranismo comenzó a imponerse. Se abolió el celibato eclesiástico, se estableció la obligatoriedad de la escolaridad elemental y se tradujo la Biblia a las lenguas nórdicas.

En 1536, durante una sesión del Consejo del Reino en Copenhague, la nobleza danesa exigió al rey que Noruega fuera considerada un territorio bajo su dominio. Así fue que Noruega desapareció como reino independiente.

En Suecia, Gustavo I Vasa consolidó su poder, no sólo mediante la reforma sino también a través de la implantación de la monarquía hereditaria a partir de 1544 y de un proceso de centralización del poder en manos del soberano, en detrimento de la nobleza⁵⁸.

“La rivalidad entre Dinamarca-Noruega y Suecia-Finlandia tuvo como consecuencia una serie de enfrentamientos durante el siguiente siglo y medio. Inicialmente, Dinamarca-Noruega era la más fuerte de las dos unidades estatales. Pero hacia 1615 era visible un equilibrio más uniforme entre los dos bloques, y en las décadas siguientes el equilibrio de poder se inclinó gradualmente a favor de Suecia⁵⁹.”

La región fue protagonista de guerras entre estos países. Entre 1611 y 1654, con el rey Gustavo II Adolfo (1611-1632) y la reina Cristina (1632-1654), comenzó la expansión del territorio sueco, cuya primera conquista se produjo durante la Guerra de los Treinta Años en el Mar Báltico. Suecia conquistó territorios de Dinamarca entre 1643-45 y entre 1657-60, desalojando a Dinamarca-Noruega de su posición dominante. A su vez, Finlandia combatió en el centro de Europa bajo la bandera sueca ya que Suecia la consideraba “una provincia colchón en oriente frente al fortalecimiento de Rusia⁶⁰”. El resultado de las conquistas suecas sobre Dinamarca fue la Guerra de Escania de 1675-1679 que terminó de manera indecisiva y llevó, en 1709, a que Dinamarca-Noruega se aliara con Rusia, Polonia, Prusia y otros rivales suecos desencadenando la Gran Guerra Nórdica, aunque con pocos logros. “Cuando en 1721 se logró la paz luego de la [Gran] Guerra Nórdica, Dinamarca-Noruega no había recuperado ningún territorio perdido. Consiguientemente Dinamarca nunca volvería a recuperar su fortaleza en la región nórdica⁶¹.”

La dependencia de Noruega hizo que debiera participar en las guerras que Dinamarca sostuvo con Suecia por el dominio del Mar Báltico, perdiendo en estos enfrentamientos partes de su territorio; el rey danés debió ceder Throndhjem a Suecia en 1645 (devuelto en 1647) y Båhuslen en 1658.

57. Heikka, Henrikki: Maintaining a balance of power that favors human freedom: the Finnish strategic experience, p. 6.

58. ArteHistoria: Suecia. Ediciones Dolmen, Madrid, s/f, <http://www.artehistoria.com/historia/contextos/1731.htm>.

59. Bonnén, Preben y Palosaari, Teemu: On the road to a Nordic defence cooperation? – Bringing military issues back to normal politics. Norden at the Crossroads Conference, Helsinki, 30/10-2/11 2002, p. 3.

60. Tiitta, Allan: Hablemos de Finlandia. Otava, Helsinki, 1997, p. 14.

61. Bonnén, Preben y Palosaari, Teemu: op. cit., p. 4.

Ante la decadencia sueca luego de la Gran Guerra Nórdica, Rusia ocupó Finlandia en dos oportunidades; una entre 1713-21 y otra entre 1742-43. En ambas, Finlandia debió cederle territorios a Rusia, los cuales pasaron a recibir el nombre de "antigua Finlandia". "La paz de Nystad (noviembre de 1721), establecía la frontera rusa al oeste de Viborg y del lago Ladoga"⁶². El ascenso ruso despertaba en Finlandia, por un lado, temor de caer bajo su poder y, por otro, la posibilidad de desarrollar a su amparo un estado independiente.

"Después de su desmoronamiento, Suecia invirtió grandes esfuerzos en la reconstrucción y en la promoción de la economía. Para defender Finlandia construyó, con el apoyo de Francia, la fortaleza marítima de Viapori (la actual Soumenlinna)"⁶³.

"De allí en adelante, no había ninguna alternativa a la cooperación. Si los países nórdicos querían evitar convertirse en un peón del juego de ajedrez entre los grandes países europeos debían juntarse y cooperar"⁶⁴. Pero durante las Guerras Napoleónicas tomaron rumbos diferentes, ya que Dinamarca se alió con Francia en 1807, cuando Francia y Rusia enfrentaron a Inglaterra con un bloqueo continental; Suecia se alió con los británicos.

En 1807, y a causa de la reticencia de Dinamarca a abandonar la neutralidad, se produjo el ataque británico a Copenhague que aisló a Noruega del principal centro comercial danés y de sus mercados, con la consiguiente inactividad del comercio maderero y el negocio naval; esto la sumió en el hambre y el estancamiento. Al no existir comunicación con Copenhague, se formó una comisión con los más altos funcionarios públicos para gobernar.

El fin de los antagonismos inter-nórdicos (1814-1945)

Hacia 1814 el nacionalismo noruego aumentaba y los noruegos culpaban a Dinamarca por la guerra con Inglaterra, de la cual dependía su comercio, responsabilizándola también de su decadencia territorial, política y económica.

Como consecuencia de las Guerras Napoleónicas y para que Suecia apoyara el bloqueo contra Inglaterra, Rusia atacó en 1808 a Finlandia, que se separó de Suecia en 1809 mediante la Paz de Hamina. Rusia confirió a Finlandia una autonomía interna con administración propia, integrándose en 1811 la "antigua Finlandia" al resto del país (eran los territorios perdidos por Suecia como consecuencia de la Gran Guerra Nórdica). Finlandia quedó constituida como gran ducado del zar por medio del Tratado de Turku de 1812. Sólo las políticas exterior y de defensa quedaban en manos del zar, mientras que la política interna serían potestad del Senado finlandés. El zar estaba representado por un gobernador general, el único funcionario ruso que podía actuar en Finlandia⁶⁵.

Luego de la derrota de Napoleón en Leipzig en 1813, Dinamarca rompió relaciones con Francia. Suecia pasó a integrar una alianza contra Francia en 1812 (Cuarta Coalición) bajo la promesa de que a cambio recibiría Noruega. Esta propuesta interesaba particularmente a Rusia: "orientar a Suecia hacia el oeste significaba hacer que se olvidara del este"⁶⁶ y, por tanto, de Finlandia. Pero Noruega no fue consultada, ni se tuvo en cuenta su voluntad, que tenía más que ver con las ansias de independizarse de Dinamarca aprovechando su derrota. El príncipe Cristian Federico, gobernador de Noruega en esos momentos y primo del rey danés, instigó a la rebelión. Convocó a una asamblea legislativa en Eidsvoll que aprobó una constitución y lo nombró rey de Noruega, el 17 de mayo de 1814.

El 15 de enero de 1814, por medio del Tratado de Kiel, Noruega fue forzada por las potencias triunfadoras a unirse a Suecia, con lo que terminó su unión a Dinamarca. La unión con Suecia, con la particularidad de ser una alianza con un rey y una política exterior común, ya que Noruega tenía constitución, gobierno, fuerzas armadas y parlamento (*Storting*) propios e independientes de los suecos, mereció la sospecha de la clase alta noruega, que desde el principio escatimó las obligaciones de su país dentro de esa alianza.

Entre 1840 y 1864 se manifestó fuertemente en Suecia y Dinamarca el escandinavismo político, llamado posteriormente nordismo, al incorporarse Finlandia como miembro. En los círculos cultos del siglo XIX había comenzado a desarrollarse un movimiento conocido como escandinavismo, que conjugaba la creciente realización de la identidad nacional por un lado y enfatizaba el patrimonio cultural común por el otro. Al principio se limitó a promover el intercambio cultural, pero en la década de 1830 nació un escandinavismo político entre los estudiantes de Suecia y Dinamarca, que aspiraba a crear una alianza de defensa nórdica e incluso una unión de los países escandinavos bajo un mismo estado, una suerte de retorno a la Unión de Kalmar.

62. Jeannin, Pierre: El noroeste y norte de Europa en los siglos XVII y XVIII. Editorial Labor, Barcelona, 1970, p. 140.

63. Tiitta, Allan: op. cit., p. 15.

64. Bonnén, Preben y Palosaari, Teemu: op. cit., p. 4.

65. Fol, Jean-Jacques: Los países nórdicos en los siglos XIX y XX. Editorial Labor, Barcelona, 1984, pp. 13-14.

66. Idem, p. 20.

El rey Oskar I de Suecia, quien era un entusiasta defensor de estas ideas, brindó su apoyo a Dinamarca cuando el país estuvo sometido a fuertes presiones por parte de Prusia en 1848-1849. Esto llevó, a su vez, al aumento de la popularidad de este movimiento en Dinamarca. También se intentó llevar el escandinavismo a Finlandia en épocas de la Guerra de Crimea (1853-1856) y se planeó liberar a Finlandia del yugo del imperio ruso para que pueda reunirse con la familia escandinava. Estas ideas y proyectos no recibieron demasiado apoyo en Helsinki, que estaba bastante satisfecha con el grado de autonomía que le había otorgado el zar de Rusia.

El escandinavismo político colapsó hacia 1864 cuando Dinamarca fue atacada por Prusia y Austria-Hungría. Aunque el rey sueco Carlos XV era un defensor del escandinavismo, el *Riksdag* tenía una actitud más escéptica y declinó la propuesta de romper la neutralidad para ayudar militarmente a Dinamarca. Además, el movimiento independentista noruego comenzó a causar tensiones entre noruegos y suecos, con lo cual los ideales panescandinavos ya no tenían demasiado sustento práctico⁶⁷.

El escandinavismo no tuvo la misma repercusión en Noruega, ocupada en desarrollar por entonces su identidad nacional, cuya base era la rivalidad con Suecia y Dinamarca. El movimiento nacionalista noruego no surgió en un ambiente cosmopolita, sino en el ámbito rural entre los campesinos, y en un ambiente natural riguroso. “En 1884 el movimiento nacional noruego, encarnado en el Partido Liberal llevó al país [Suecia-Noruega] al borde de la guerra civil, pero finalmente lograron inhabilitar al rey y a sus partidarios conservadores, estableciendo una democracia parlamentaria”⁶⁸.

Hacia 1860 se fortaleció el movimiento nacionalista finlandés. En Rusia, en las postrimerías del siglo XIX, las ideas nacionalistas basadas en la seguridad del estado inauguraron un período de represión hacia Finlandia. Esta época es conocida como el ‘período de rusificación’ o ‘período de la opresión’.

En 1864, al no lograr Suecia y Dinamarca un acuerdo sobre la defensa de la frontera sur de Schleswig, esta última – muy preocupada por el peligro que significaba su proximidad con Alemania – quedó sola para enfrentar la guerra contra Prusia y Austria-Hungría. Con su derrota, Dinamarca perdió no sólo la región de Schleswig sino también Holstein y Lauenburg. Recién en 1920 recuperó la parte septentrional de Schleswig, de acuerdo con el principio de nacionalidad sobre el derecho de autodeterminación de los pueblos y a través de un plebiscito entre la población mayoritariamente danesa.

El siglo XIX significó para Islandia un impulso decisivo en su *frelsisbarátta* (lo que la historia islandesa llama ‘lucha por la libertad’). El movimiento nacionalista surgido en las primeras décadas de 1830 fue logrando una serie de concesiones que llevaron progresivamente a un mayor autogobierno. En 1874, el gobierno de Dinamarca aprobó una constitución para Islandia en la que “le otorgaba al *Alþingi* [el parlamento islandés] un poder legislativo limitado en los asuntos internos del país”⁶⁹. Finalmente, en 1904 se estableció un gobierno autónomo para Islandia.

Hacia fines del siglo XIX, Noruega intensificó su organización militar para poder enfrentar a Suecia, que no le permitía llevar a cabo sus propósitos. En 1905 Noruega abandonó unilateralmente, y en forma pacífica, su unión con Suecia, ya que desde 1895 el movimiento nacionalista se había mostrado hostil hacia ésta. De allí en más, Noruega, partidaria de la solución pacífica de conflictos internacionales, se mantuvo al margen de toda rivalidad entre las potencias europeas. El otrora involucramiento en alianzas u operaciones militares fuera de su territorio era visto como vías de acción que le habían impuesto alternativamente Dinamarca y Suecia, por lo que decidió tomar un rumbo distinto.

Primera Guerra Mundial

“En 1914, inmediatamente después de estallar la guerra, los monarcas de Dinamarca, Suecia y Noruega ratificaron el estatuto de neutralidad de sus países respectivos en reunión celebrada en la ciudad sueca de Malmø. La pretensión Noruega de mantener una política de neutralidad fue sometida a duras pruebas, en gran parte por los intereses propios de Noruega, nación predominante en materia de tráfico marítimo”⁷⁰. Durante la Primera Guerra Mundial se convirtió en aliado neutral de Gran Bretaña como parte de su estrategia de defensa, ya que nunca, desde 1807, dejó de considerar la inconveniencia de confrontar con la potencia naval más importante. Dinamarca, por su parte, debió acceder a la petición germana de minar el Gran Belt, el Pequeño Belt y el sector danés del Øresund, los estrechos que podrían haber permitido a la armada británica penetrar en el Mar Báltico y amenazar las costas alemanas. Los daneses lograron la aceptación internacional de la medida, argumentando que “estaba relacionada con

67. Lysator: Nordic unions through the times. Lysator (University of Linköping), Linköping, s/f, <http://www.lysator.liu.se/nordic/scn/faq258.html#top>

68. Thune, Henrik y Ulriksen, Ståle: Norway as an allied activist – Prestige and pennance through peace. *Paper N° 63Z*, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, diciembre 2002, p. 12.

69. Hálfðanarson, Guðmundur: Severing the ties. Iceland’s journey from a union with Denmark to a nation-state. *Scandinavian Journal of History*, vol. 31, n° 3/4, 2006, p. 246.

70. Tamnes, Rolf: La política exterior de la Noruega moderna. Departamento de Información de Noruega, Oslo, s/f, <http://www.dep.no/odin/spansk/p10001917/p10001924/032001-990191/dok-bn.html>

la defensa del territorio danés⁷¹. De no haber accedido, hubiera implicado un posible ataque alemán a Dinamarca, frente al cual los británicos no estaban en condiciones de responder.

Aún cuando los derechos de Noruega y Dinamarca como países neutrales fueron violados al padecer sus flotas el ataque de los submarinos alemanes en 1917, mantuvieron su neutralidad y no declararon la guerra a Alemania.

En 1918 el parlamento danés aprobó el Acta de Unión por la cual Islandia lograba su independencia, aunque conservando el mismo rey y la misma política exterior danesa. El parlamento finlandés proclamó, el 6 de diciembre de 1917, la independencia en plena guerra mundial y revolución bolchevique. Fue una independencia sin fortaleza y en una situación crítica, que condujo en 1918 a una sangrienta guerra civil entre blancos y rojos, después de la cual se erigió como nación independiente.

Período de entreguerras

En 1920, Finlandia firmó con Rusia la Paz de Tartu, que normalizó las relaciones con la ex metrópoli, aunque quedaron temas pendientes sobre Carelia Oriental. “En su política exterior Finlandia procuró al principio el apoyo de las repúblicas bálticas también escindidas de Rusia, Estonia, Letonia y Lituania, y de Polonia, pero pronto sería un miembro fiel de la Sociedad de Naciones. Cuando ésta en la década del 30 perdió su capacidad operativa, el gobierno finlandés adoptó en 1935 una política de seguridad basada en la neutralidad, orientada hacia los países escandinavos, especialmente hacia Suecia⁷².”

En 1920, Noruega pasó a integrar la Sociedad de Naciones, y cuando el *Storting* votó a favor de la membresía se lo vio como una ruptura de la neutralidad. Sin embargo, este paso fue considerado casi necesario para evitar empeorar la relación con Gran Bretaña, que había amenazado con un boicot comercial y la protección militar a su flota pesquera, ante la ambición noruega de extender su zona territorial de pesca.

Sin embargo, entre 1920 y 1930 fueron opositores a los párrafos militares del Pacto de la Sociedad de Naciones, ya que no compartían la participación con tropas para la defensa de otros estados miembros, aunque permitieron que la Corte Internacional de La Haya intervenga en el conflicto sobre Groenlandia Oriental y aceptaron la derrota cuando el fallo favoreció a Dinamarca.

Junto con Noruega y Finlandia, Dinamarca y Suecia también se convirtieron en miembros de la Sociedad a lo largo de 1920.

“Los países nórdicos, como resultado de una conferencia que reuniera en Estocolmo, el 19 de octubre de 1939, a los representantes de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, habían anunciado su deseo de mantenerse en una *estricta neutralidad*. Pero la colaboración germano-soviética, establecida el 23 de agosto de 1939, pesaba gravemente sobre la situación de estos Estados, cuya neutralidad era mucho más precaria que en el transcurso de la primera guerra mundial, cuando Alemania y Rusia eran adversarias⁷³.”

Segunda Guerra Mundial

La Unión Soviética estaba preocupada por las intenciones del expansionismo alemán y, después de la invasión alemana a Polonia, se apresuró a tomar control sobre su esfera de influencias proclamada en el protocolo secreto del Pacto de No Agresión Germano-Soviético.

“Finlandia no era una amenaza en sí misma para la Unión Soviética, pero su territorio, localizado estratégicamente cerca de Leningrado, podría ser utilizado como base por los alemanes. Los soviéticos iniciaron negociaciones con Finlandia que se prolongaron intermitentemente entre la primavera de 1938 y el verano de 1939, pero nada se obtuvo. Los soviéticos no aceptaron las promesas finlandesas de que el país nunca permitiría violaciones alemanas a su neutralidad, sino que solicitaron garantías más concretas. En particular, los soviéticos buscaban una base en la costa septentrional del Golfo de Finlandia, desde donde podrían bloquear dicho golfo frente a fuerzas navales hostiles. El gobierno finlandés, sin embargo, sintió que aceptar estos términos sólo conduciría a mayores, y crecientemente irrazonables, demandas⁷⁴.”

El 30 de noviembre de 1939 la Unión Soviética atacó Finlandia, dando comienzo así a la llamada Guerra de Invierno entre ambos países. “Ante el asombro de todo el mundo, el ejército finlandés comandado por Mannerheim logró detener la arremetida inicial soviética. La victoria defensiva en la ‘Guerra de Invierno’ hizo famoso el concepto de *sisu*, palabra difícil de traducir a otros idiomas, que significa una tenacidad combinada con una firme determinación, pero también contiene un matiz de rebelde provocación, del placer de enfrentar a un enemigo superior⁷⁵.” Los combates continuaron hasta el 13 de marzo de 1940,

71. Derry, Thomas: A history of Scandinavia. Norway, Sweden, Denmark, Finland, and Iceland. University of Minnesota Press, Minneapolis, 2000, p. 304.

72. Tiitta, Allan: op. cit., p. 17.

73. Renouvin, Pierre: Historia de las relaciones internacionales (siglos XIX y XX). Ediciones Akal, Madrid, 3ª ed., 1998, p. 1125.

74. Solsten, Erik y Meditz, Sandra: Finland: a country study. Federal Research Division (Library of Congress), Washington, 2ª ed., 1990.

75. Tiitta, Allan: op. cit., p. 18.

fecha de la capitulación de Finlandia con la firma de la Paz de Moscú. Finlandia perdió la ciudad de Viipuri y todo el istmo de Carelia al norte y al oeste del lago Ladoga, islas en el Golfo de Finlandia, tierras en el sector de Salla (al noreste de Finlandia), la costa en la Península de Rybachiy (en el Mar de Barents), y el puerto de Hanko en el Golfo de Finlandia (que fue arrendado por treinta años).

La Guerra de Invierno puso a Suecia en una posición difícil debido al riesgo de que los soviéticos pudieran ocupar el archipiélago de las Åland, frente a las costas de Estocolmo. La neutralidad sueca fue puesta en jaque y se iniciaron contactos para evaluar una colaboración militar con Finlandia. “Esta cooperación había sido iniciada por el ministro de Asuntos Exteriores sueco, Sandler; y hubiese podido llevar a Suecia a participar en el conflicto ruso-finlandés. Pero Sandler fue desautorizado por el presidente del Consejo de ministros sueco, y eliminado. El Gobierno de coalición, presidido por Hanssen [...] había hecho, el 13 de diciembre [de 1939], una declaración de neutralidad en la guerra de Finlandia; posteriormente, cuando el Consejo de la Sociedad de Naciones condenó la agresión rusa, la diplomacia sueca declinó inmediatamente la participación en sanciones militares contra la U. R. S. S., en el caso de que se decidieran”⁷⁶.

En verdad, Suecia no fue neutral en esa situación, sino que podría decirse que fue no-beligerante. Esto se interpreta así debido a la ayuda no oficial que Estocolmo prestó a Helsinki: suministros de armamentos, apertura de créditos, autorización del paso de voluntarios de distintos países nórdicos para luchar contra los soviéticos, y otorgamiento de permisos a oficiales suecos para que se alistaran en el ejército finlandés.

Esta no-beligerancia también le permitió a Suecia continuar sus exportaciones de mineral de hierro hacia Alemania, las cuales salían del puerto báltico de Lulea. Esto era así mientras las aguas del Mar Báltico permanecían navegables, ya que la armada inglesa no ingresaba en dicho mar por temor al asedio de los submarinos alemanes. En invierno, las exportaciones hacia Alemania se hacían por el puerto noruego de Narvik en el Mar de Noruega.

“El Gobierno sueco [...] es requerido, a primeros de marzo [de 1940], para que autorice el tránsito de un cuerpo expedicionario francés [...]. Estas tropas estarían destinadas a socorrer a Finlandia, en cumplimiento de la condena pronunciada contra la U. R. S. S. por el Consejo de la Sociedad de Naciones; también podrían cortar la ‘ruta del hierro’, puesto que utilizarían, para atravesar los territorios escandinavos, la línea férrea de Narvik a Lulea, que sirve la región minera”⁷⁷. Al gobierno de Noruega también se le hizo la misma petición.

Tanto Noruega como Suecia se negaron a aceptar el paso de tropas, pues ello las llevaría a un enfrentamiento con Rusia y con Alemania. Viendo que la ayuda externa no llegaba, Finlandia decidió capitular, tal como se explicó anteriormente.

“Mientras tenían lugar en Moscú las negociaciones de paz [entre Finlandia y la URSS], Suecia y Noruega mostraron un interés positivo por la formación de una alianza defensiva nórdica, pero después de la conclusión de la paz ya los ministros más influyentes del gobierno sueco habían empezado a perder interés en esa idea. Fue [el Ministro de Asuntos Exteriores soviético] Molotov quien asestó el golpe de gracia a tales planes de alianza defensiva, cuando declaró, a fines de marzo de 1940, que una iniciativa de ese tipo sería contraria a la paz de Moscú y hostil, por consiguiente, a la Unión Soviética”⁷⁸.

Como el final de la Guerra de Invierno impidió a Gran Bretaña y Francia ayudar a Finlandia, decidieron no obstante emplear esas fuerzas en el puerto de Narvik en Noruega y en los yacimientos de hierro en el norte de Suecia; con esto se evitaría que este material se embarcara hacia Alemania. “En el momento en que las Potencias occidentales empiezan a actuar en Noruega – el 8 de abril se lleva a cabo la siembra de minas [en aguas territoriales Noruegas] –, sobreviene, fulminante, la ofensiva alemana. [...] Hitler también tenía sus miras ofensivas: la posesión de la costa noruega le permitiría establecer las bases necesarias para la guerra aérea y submarina contra Gran Bretaña; le permitiría también apoderarse de una parte de la flota mercante noruega y disminuir el tonelaje de que disponía Inglaterra. Pero en el momento de la entrada en acción, el 9 de abril, su preocupación inmediata es la cuestión del mineral de hierro. Por consiguiente, la ofensiva no se limita a la costa de noruega del mar del Norte: al mismo tiempo se extiende al Norte y apunta a Narvik”⁷⁹.

El sueño de neutralidad se desvaneció para los noruegos cuando su país fue invadido por Alemania con fuerzas aéreas y navales. En el otoño de 1940 llegaron en su auxilio las tropas inglesas, francesas y polacas, pero éstas no se encontraban preparadas para una lucha en condiciones climáticas y geográficas tan extremas. Aún así, junto con los noruegos, lograron derrotar a los alemanes en Narvik en mayo de 1940. Pero posteriormente, las fuerzas internacionales se retiraron; esto fue visto como una traición británica por parte del gobierno noruego. Las que siguieron fueron humillantes derrotas para Noruega, a pesar de lo cual el rey y el gobierno no capitularon, sino que se retiraron para luchar con los aliados

76. Renouvin, Pierre: op. cit., p. 1126.

77. Ídem, p. 1127.

78. Jussila, Osmo et al: Finlandia. Historia política (1809-1999). Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1999, p. 249.

79. Renouvin, Pierre: op. cit., p. 1128.

desde Gran Bretaña. “La flota mercante fue el principal recurso que Noruega puso a disposición de los aliados. Contaba con 1.000 barcos y más de 4 millones de toneladas de registro bruto”⁸⁰. Por medio de ella se pudo financiar parte de la campaña aliada en la Segunda Guerra Mundial.

“Una vez aniquilada toda resistencia aliada en territorio noruego, se procedió a la reorganización de la sociedad noruega para que sirviera a los intereses alemanes, sobre todo, por supuesto, al progreso militar del Tercer Reich. Por otra parte, la reestructuración también iba encaminada a promover las ideas nacionalsocialistas, que, poco a poco, fueron influyendo en la evolución social del país. Desde un principio, Noruega tuvo un comandante general alemán en la persona de Nikolaus von Falkenhorst, además de un comisario del Reich, Josef Terboven. Con el apoyo de las tropas alemanas, y por medio del terror y la opresión, la nación quedó poco menos que paralizada durante cinco largos años”⁸¹.

Luego de 1940 comenzó a manifestarse en Noruega una tendencia hacia la resistencia, por parte de la población civil y de grupos armados que trabajaban en tareas de espionaje y sabotajes. Como era lógico, comenzó a ponerse en marcha la maquinaria opresora del nazismo, que fusiló o deportó a civiles noruegos, incluso a más de 700 judíos que fueron enviados a campos de concentración. Sin embargo, una importante cantidad pudo escapar a Suecia, donde la neutralidad del país representaba la salvación para sus vidas.

A Alemania le hubiese resultado más o menos sencillo invadir Suecia para asegurarse la provisión de hierro para su industria bélica, sin embargo debió contentarse con una promesa de Estocolmo. Hitler respetó el estatuto de neutralidad sueco. “Esta actitud prudente le fue dictada por la necesidad de tener miramientos con los intereses rusos: el Gobierno soviético había hecho saber, el 13 de abril [de 1940], que el mantenimiento de la neutralidad sueca era para la U. R. S. S. de un *interés vital*”⁸². También hay que tener en cuenta que Suecia poseía una capacidad militar mucho mayor que la de sus vecinos nórdicos, con lo cual una invasión alemana se habría encontrado con difíciles obstáculos.

En la mañana del mismo 9 de abril en que invadió Noruega, Alemania también ocupó Dinamarca con el ultimátum de que se prohibía toda resistencia y a cambio se les respetaría su independencia política. Tanto el rey como el gobierno aceptaron pacíficamente con la ilusión de esto último y ante el temor de un ataque a Copenhague. En el caso de Dinamarca, “la ventaja de la política de colaboración residió en que, en contraposición a otros países ocupados, no tuvo lugar una nazificación de la vida social. El ejército, la marina y la policía estaban bajo control danés. La democracia siguió funcionando a nivel central y local y nadie intervino en el sector de la enseñanza. Los sindicatos y demás asociaciones civiles se mantuvieron intactos”⁸³.

Pero esta situación cambió hacia 1942 debido a varios factores: las actividades de la resistencia danesa, el temor de Hitler a una invasión a través de Dinamarca y, finalmente, la Crisis del Telegrama. Esta última se originó por el disgusto de Hitler frente a un escueto agradecimiento del rey danés a una felicitación de cumpleaños que le había enviado Hitler. Esta crisis acabó con la mayoría de las ventajas de que había gozado Dinamarca y agudizó las actividades de la resistencia (huelgas, sabotajes, disturbios, etc.). A esto, se sumó en 1943 una acción nazi contra los judíos daneses, lo que causó enorme indignación y acciones populares y gubernamentales coordinadas para que unos 7.000 judíos puedan llegar al territorio sueco neutral⁸⁴.

Un dato más que tiene que ver con Dinamarca es la medida tomada por el gobierno danés, el 9 de abril de 1941, en referencia a la autorización para que Estados Unidos establezca bases militares en Groenlandia. Esto tuvo que ver con una decisión del gobierno norteamericano “para asegurar el mantenimiento de las relaciones marítimas en el Océano Atlántico [...] el *statu quo* de Groenlandia”⁸⁵. La isla también era importante para controlar las estaciones meteorológicas de la costa oriental. “Las informaciones que proporcionaban estas estaciones eran esenciales, tanto para las relaciones de Gran Bretaña con Estados Unidos como para todas las operaciones terrestres, marítimas y aéreas en el mar del Norte, en el canal de la Mancha, etc.”⁸⁶.

Las Islas Feroe, por su parte, fueron ocupadas por tropas británicas para evitar que sean invadidas por Alemania. Tres días después de la invasión germana a Dinamarca, Gran Bretaña lanzó la “Operación Valentín” ocupando posiciones en el archipiélago, lo cual duraría hasta mayo de 1945.

80. Dagre, Tor: The history of Norway. Ministry of Foreign Affairs, Oslo, 1996, p. 8.

81. Ídem.

82. Renouvin, Pierre: op. cit., p. 1129.

83. Sitio Web Oficial de Dinamarca: 1940-45, La ocupación. Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca, Copenhague, s/f, http://denmark.dk/portal/page?_pageid=374,477927&_dad=portal&_schema=PORTAL

84. Un excelente estudio con documentación testimonial puede verse en Sverdlik, Sami: Escape en Dinamarca. El éxodo de los judíos vikingos en 1943. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2001.

85. Renouvin, Pierre: op. cit., p. 1166.

86. Fol, Jean-Jacques: op cit, p. 168.

“En mayo de 1940, luego de que Alemania ocupara Dinamarca y Noruega, Islandia fue ocupada por fuerzas británicas para evitar que Alemania se apodere de Islandia y gane una posición clave en el Atlántico norte. En julio de 1941, fue concluido un acuerdo trilateral entre Estados Unidos, Gran Bretaña e Islandia que autorizaba a una fuerza estadounidense el resguardo de la seguridad de Islandia y relevaba a los británicos, que estaban muy ocupados con difíciles tareas militares en otros sitios”⁸⁷. El 17 de junio de 1944 Islandia recuperó la independencia que había perdido en 1264 y proclamó la república luego de la celebración de un plebiscito. Este proceso fue facilitado por la incapacidad danesa para ocuparse de la secesión de la isla y por la promesa estadounidense de reconocimiento de la nueva independencia.

Entre 1940 y 1941, Finlandia buscó el apoyo de Alemania franqueándole primero el paso de sus tropas hacia el norte de Noruega y, después, hacia la Unión Soviética. De este modo, el territorio finlandés se convirtió en plataforma del ataque alemán contra la Unión Soviética, permitiéndole a Helsinki recuperar las posiciones perdidas durante la Guerra de Invierno. Fue así que en junio de 1941 se inició la llamada Guerra de Continuación⁸⁸ en la que Alemania y Finlandia atacaron a la Unión Soviética. “Durante toda la Guerra de Continuación el gobierno finlandés se mantuvo firme en su tesis de que la suya era una guerra distinta de la que estaba librando Alemania. Finlandia no estaba aliada con Alemania; lo que ocurría era, únicamente, que ambos países luchaban de manera simultánea contra el mismo enemigo”⁸⁹. Además, algo muy importante para la imagen internacional de Finlandia fue el hecho de que su gobierno no suscribió ni apoyó en ningún momento la ideología nacionalsocialista de la Alemania Nazi. Se trató sólo de una decisión estratégica para empujar al enemigo soviético hasta las fronteras de 1939.

En septiembre de 1944, al abandonar la Unión Soviética su exigencia de una rendición incondicional de Finlandia, esta última rompió relaciones con Alemania y firmó la Paz Preliminar de Moscú, aceptando llevar los límites orientales a lo establecido en la Paz de 1940. A la vez que cedió Petsamo, Finlandia se obligó a expulsar a las tropas alemanas de su territorio, y se arrendó la península de Porkkala por cincuenta años. Además, Finlandia tuvo que cumplir otros compromisos: se prohibió el funcionamiento de varias organizaciones derechistas; se le otorgó estatus legal al Partido Comunista de Finlandia; se restringió el tamaño de las fuerzas armadas del país; se establecieron tribunales para juzgar crímenes de guerra; y se acordó el pago de reparaciones a la Unión Soviética por 300 millones de dólares. Para vigilar el cumplimiento de los términos de la Paz Preliminar fue establecida una Comisión de Control Aliada dominada por los soviéticos⁹⁰.

En el otoño de 1944 los finlandeses comenzaron la expulsión de las tropas alemanas que, desde la Guerra de Invierno, estaban ocupando la provincia septentrional de Laponia. Se inició así la llamada Guerra de Laponia, la tercera lucha armada en Finlandia en el corto período de cinco años. Durante la retirada, las fuerzas germanas adoptaron la estrategia de tierra arrasada, destrozando casi la totalidad de la provincia e incendiando varias ciudades, entre ellas Rovaniemi, la capital de Laponia. Todo finalizó en abril de 1945 cuando las últimas tropas alemanas fueron expulsadas de territorio finlandés.

La ocupación formal alemana de Dinamarca y Noruega terminó en mayo de 1945, cuando los comandantes alemanes recibieron órdenes de capitular ante los aliados. No obstante, las tropas tardaron algún tiempo en retirarse definitivamente del territorio. Las monarquías constitucionales fueron reestablecidas plenamente en ambos estados escandinavos, con el regreso de sus reyes y gobiernos desde el exilio.

Islandia terminó el período de la guerra como una república independiente, como un estado más en igualdad de condiciones con el resto de los países nórdicos. Islandia no sufrió las dificultades y penurias de la guerra, pero sí estuvo ocupada por tropas aliadas durante toda la contienda, aunque bajo su consentimiento.

Suecia, por su parte, fue uno de los cinco países europeos en quedar exento de las hostilidades y la destrucción causadas por la Segunda Guerra Mundial. Su neutralidad se mantuvo intacta durante toda la contienda. No obstante, por un lado fue el más importante proveedor de hierro de Alemania, y por el otro asiló a miles de perseguidos por el nazismo y sirvió de centro de entrenamiento y concentración de los movimientos de resistencia de varios países ocupados (incluso de sus vecinos nórdicos). Tampoco puede dejar de considerarse la importante ayuda militar y económica que prestó a la Finlandia en guerra con la URSS. Dentro de su neutralidad, Suecia jugó una doble política facilitada por el margen de maniobra que le otorgaba ese especial estatuto.

87. Bjarnason, Björn: The security of Iceland. 18th International Workshop on Global Security (Center for Strategic Decision Research), Copenhagen, 24/5-27/5 2001.

88. Se la denomina así porque los finlandeses la consideran una “continuación” de la Guerra de Invierno de 1939-1940. Para el gobierno de Finlandia, la Paz de Moscú (1940) sólo había sido un armisticio, una interrupción momentánea de la contienda, hasta tanto pudieran reorganizarse las fuerzas armadas y buscar los aliados que no tuvo en la Guerra de Invierno.

89. Jussila, Osmo et al: op. cit., p. 256.

90. Solsten, Erik y Meditz, Sandra: op. cit.

Capítulo II. Precondiciones de equilibrio nórdico

“Todo lo que lleve al acercamiento mutuo de Suecia y Dinamarca es natural; todo lo que las separe es antinatural e irrazonable”
- Andreas Peter Bernstorff, 1794

“La estructura de un sistema internacional cambia con los cambios de la distribución de las capacidades entre las unidades del sistema. Y los cambios de la estructura cambian las expectativas acerca del comportamiento de las unidades y acerca de los resultados que sus interacciones producirán”⁹¹. Esta situación puede observarse claramente en el mundo hacia el final de la Segunda Guerra Mundial y, particularmente, en las disyuntivas de adaptación que el nuevo escenario le impuso a los estados nórdicos.

Lo que condiciona a las unidades políticas a actuar de tal o cual manera no siempre tiene que ver exclusivamente con los límites marcados por la estructura del sistema internacional. Existen fuerzas motrices que, ocasionalmente, escapan a los alcances de los condicionamientos sistémicos. Ciertos fenómenos políticos internacionales no pueden entenderse correctamente si no se tienen en cuenta algunos elementos de la cultura política de las naciones, que tienen que ver con el contexto de significados en los que se desarrolla la vida política de una población. Esos significados generan percepciones, y esas percepciones generan, a su turno, expectativas. Estas expectativas, arraigadas profundamente en la historia, son una segunda fuerza de empuje para la toma de decisiones en el estado. Es así que, la adaptación del estado al contexto internacional es una respuesta a la cambiante relación de capacidades dentro del sistema, pero teniendo en cuenta elementos como las imágenes, las expectativas y un complejo universo de significados que enlazan por igual a elites gubernamentales y a la nación en su conjunto.

En la definición de las prioridades de seguridad de los estados nórdicos existen condicionamientos sistémicos y condicionamientos culturales. Estos últimos están arraigados en la historia nórdica común, en los valores compartidos y en la percepción que cada estado nórdico tiene del resto. Por más anárquico que sea el sistema internacional y más allá de la competencia por el poder que debiera darse entre los estados, los países nórdicos han ido en una dirección un tanto contraria. En términos teóricos, es propicio destacar que, junto a las explicaciones neorrealistas, debemos utilizar enfoques provenientes del constructivismo y la cultura estratégica, no para suplantar al neorrealismo, sino para complementarlo. El caso nórdico presenta llamativas lagunas entre el cambio estructural posterior a la Segunda Guerra Mundial y la conducta de los estados de la región frente a dicho cambio. Las restricciones estructurales se enmarcan como causas primarias de las conductas estatales, pero ciertos comportamientos y reacciones atípicas, desviadas o extrañas responden a otras causas.

Aunque a simple vista parezca sencillo, no es tan fácil explicar la ausencia de conflictos. De hecho, es más fácil explicar cuando estos acontecen. En este sentido, el área nórdica ha sido un caso por excelencia. Pero las investigaciones sobre el caso nórdico “han tratado de dar cuenta de los resultados obvios – es decir, del reinado de la paz – pero no de la esencia de los procesos constitutivos y relativos a la identidad que le dieron origen. Sobre todo, ha permanecido ignorada la mutación en la lógica que marcó los cambios que hicieron que el exterior previo se convirtiera en interior, una esfera que ya no se regiría por la habitual lógica estatista basada en la anarquía”⁹².

En las páginas siguientes analizaré dos elementos que pueden servir para tipificar mejor la forma en que los países nórdicos han ido construyendo sus relaciones internacionales. Productos de complejos procesos históricos, la identidad nórdica y la comunidad de seguridad nórdica constituyen dos rasgos, cuyo abordaje resulta ineludible para entender los orígenes del Norden como zona de baja tensión durante la Guerra Fría.

Identidad nórdica

Las personas que viven fuera de la región nórdica asumen frecuentemente que entre los pueblos nórdicos existe algún tipo de identidad compartida. Y aunque los ciudadanos comunes de los países nórdicos acentúen a veces su orgullo nacional para marcar sus respectivas diferencias, es difícil negar el heteroestereotipo⁹³ mencionado.

Desde un enfoque histórico, los países nórdicos han estado vinculados por continuos conflictos y luchas entre ellos, desde la era vikinga hasta 1814. E incluso con posterioridad, las independencias noruega e islandesa plantearon conflictos nacionalistas aunque sin desbordar en situaciones violentas. Este pasado compartido determina la existencia de elementos vinculantes.

91. Waltz, Kenneth: op. cit., p. 145.

92. Joenniemi, Pertti: op. cit., p. 12.

93. “Los heteroestereotipos son una clase de estereotipo que puede definirse como la imagen tipificante (el ‘prototipo’) que los miembros de un grupo poseen de otros grupos (sean estos nacionales o extranacionales)”. D’Adamo, Orlando y García Beaudoux, Virginia: El argentino feo. Una aproximación psicosocial al estudio de nuestra identidad nacional. Editorial Losada, Buenos Aires, 1995, p. 32.

“Para aquellos que no están familiarizados con la historia nórdica, especialmente la de los tiempos medievales y modernos, frecuentemente dan por supuesta la entidad de una identidad nórdica común. Incluso para las nuevas generaciones nórdicas de hoy, resulta obvio lo que el ‘Norden’ significa – una familia de cinco países con una cercana relación más un número de regiones autónomas”⁹⁴. Pero esto no ha sido siempre así. “La identidad nórdica común es un subproducto de la construcción del Norden. [...] El Norden es una construcción social, producida y reproducida a través del discurso y las prácticas sociales”⁹⁵. En este sentido, existe amplio consenso entre los académicos especializados en estudios nórdicos. Pertti Joenniemi señala que “no puede haber ninguna duda de que el ‘Norden’ es esencialmente una construcción discursiva”⁹⁶.

Como tal, la identidad nórdica es una entidad que cambia con el tiempo y de acuerdo a las circunstancias. Su sentido no es el mismo hoy que el de 1900 o el de 1945, ya que sus elementos distintivos van redefiniéndose e incluso aparecen nuevos. Teniendo esto en consideración, hay que comprender cuáles eran los rasgos que caracterizaban a la identidad nórdica al final de la Segunda Guerra Mundial. La meta es intentar apreciar el sentido de la influencia de la identidad común en las perspectivas de solidaridad nórdica, en las interacciones políticas entre los cinco estados y en la construcción de prioridades comunes de seguridad.

Muchos autores analizan en sus trabajos diferentes rasgos de la identidad nórdica, e incluso en la presente tesina ya indiqué algunos de ellos (v. pp. 4-5), pero es Lars-Folke Landgrén⁹⁷ quien, a mi entender, mejor enumera los actuales elementos claves de la identidad nórdica. Según éste, los elementos son ocho, pero hacia 1945 sólo cinco de ellos tenían un desarrollo importante y claro; los tres restantes experimentarían su evolución y auge recién en la segunda mitad del siglo XX. En 1945 la identidad nórdica común estaba representada por los siguientes elementos: ubicación geográfica; lazos históricos de larga duración entre países y pueblos; afinidad lingüística entre los idiomas escandinavos; la forma luterana de la Cristiandad Protestante; y tradición legal y administrativa que incluye autonomías municipales y el imperio de la ley⁹⁸.

A estos elementos podrían sumarse otros como la composición racial de la población. Ésta es mayoritariamente de origen germánico, con excepción de los finlandeses, los *inuit* de Groenlandia (vulgar y despectivamente llamados esquimales) y los *sami* (de la Laponia noruego-sueco-finlandesa). Incluso, la población de Finlandia se halla enormemente germanizada por la influencia demográfica que Suecia ejerció durante casi un milenio⁹⁹. A pesar de que el elemento étnico es tomado por algunos autores, otros directamente no lo mencionan, quizá porque plantea ciertas connotaciones o reminiscencias de superioridad racial.

Lo que denominamos identidad nórdica es un tipo de identidad social. “Una identidad social es el conocimiento de una persona de que el o ella pertenece a una categoría o grupo social. Un grupo social es una serie de individuos que tienen una identificación social común o que se perciben a sí mismos como miembros de una misma categoría social”¹⁰⁰. Así, la identidad nórdica es la creencia arraigada de los habitantes de los países nórdicos de que pertenecen a la misma comunidad social nórdica. Y esta comunidad social es definida a través de una serie de atributos y rasgos característicos con los cuales sus miembros se identifican y que los diferencian de otras comunidades sociales del mundo.

En cuanto a la identidad nórdica, hay tres elementos que me resultan de especial interés:

¿Qué elementos se toman de la realidad para elevarlos al nivel de rasgos distintivos comunes que permiten la identificación?;

¿Cuál es el proceso de formación y construcción de la identidad nórdica?; y

94. Kun, Qiu: Nordic identity in the post Cold War time. New challenges and new opportunities. Department of European Studies (University of Aarhus), Aarhus, 2005, p. 6.

95. Ídem, p. 6.

96. Joenniemi, Pertti: Norden as a mystery: the search for new roads into the future. En Jan Øberg: Nordic security in the 1990s: options in the changing Europe, Pinter Publishers, Londres, 1992, p. 63.

97. Lars-Folke Landgrén es Director del Programa de Estudios Nórdicos del Instituto Renvall de Estudios Culturales y Regionales (Universidad de Helsinki). Enunció los elementos claves de la identidad nórdica en una conferencia brindada en 1998 en la Finns Folkhögskola en Esbo, Finlandia.

98. Lagerspetz, Mikko: op.cit., p. 55-56. Los otros tres elementos de la identidad nórdica serían: tipo de desarrollo social caracterizado como modelo nórdico, participación de los países en órganos cooperativos nórdicos como el Consejo Nórdico y el Consejo Nórdico de Ministros, e igualdad de género. Aunque hacia 1945, los países nórdicos ya estaban avanzando en las reformas socialdemócratas y en la equiparación del estatus de la mujer con el del varón, aún no puede pensarse en estos elementos como claramente distintivos de las sociedades nórdicas. En ese entonces, los nórdicos aún no los habían desarrollado plenamente y, además, muchos países realizaban progresos similares. Pero hacia fines de la Guerra Fría, el modelo de bienestar nórdico junto con la igualdad de género eran claramente distintivos de los países nórdicos, incluso comparativamente con la mayoría de los países más desarrollados del mundo. Finalmente, la cooperación institucionalizada se dará a partir de 1952 con la creación del Consejo Nórdico; hacia 1945 sólo podemos hablar de cooperación y contactos informales.

99. Alemán, Elida y López Raffo, Alberto: Geografía general y regional de Europa y Oceanía. Itinerarium, Buenos Aires, 1994, passim.

100. Stets, Jan y Burke, Peter: Identity theory and social identity theory. Social Psychology Quarterly, vol. 63, n° 3, 2000, p. 225.

¿Qué utilidad política conlleva el nacimiento y la preservación de la identidad nórdica?

A continuación hago una revisión y un análisis de los rasgos de la identidad nórdica a partir de la categorización realizada por Landgrén, tomando como referencia los antecedentes históricos abordados en el capítulo precedente.

Ubicación geográfica

Hasta los tiempos del Iluminismo, Europa era dividida según un eje norte-sur, ubicándose al norte las Islas Británicas, Dinamarca-Noruega, Suecia y Rusia. “Para el público europeo instruido, el norte jugaba el papel del ‘otro’ bárbaro; el sur era el heredero inmediato de las civilizaciones romana y griega, mientras que el norte estaba habitado por descendientes de las tribus germánicas y eslavas. Con el traslado de los centros culturales y financieros europeos de Roma, Florencia y Venecia a ciudades como París, Londres y Ámsterdam, las ideas sobre donde se localizaba el ‘otro’ fueron reconsideradas. Finalmente, fue introducida una nueva división y las antiguas tierras de la barbarie y el atraso fueron correspondientemente desplazadas hacia el este”¹⁰¹. Con la implantación de este nuevo eje oeste-este, Rusia fue separada del antiguo norte y ubicada claramente al este.

Aunque las definiciones geográficas están muy influidas por consideraciones políticas, desde los límites hasta la toponimia, no pueden desconocerse los elementos objetivamente dados. Otto von Bismarck decía que “de todos los componentes de la historia, la geografía es el único que nunca cambia”. Es cierto que lo que le ha otorgado unidad geográfica al Norden han sido los intentos claros y exitosos de marcar una separación de Prusia / Alemania (de especial interés para Dinamarca, que temió muchas veces ser confundida con su vecino meridional y/o convertirse en parte de una Gran Alemania) y respecto de Rusia (el archienemigo de Suecia y Finlandia, que había usufructuado de la debilidad y sobre-exposición de esta última). Pero también es cierto que, más allá de esta unidad política y socialmente construida, los países nórdicos comparten una ubicación geográfica en las altas latitudes del continente europeo, experimentando todos ellos una cercanía geográfica (cartográficamente observable) y la mayoría de ellos compartiendo fronteras. La inclusión geográfica de las Islas Feroe, Groenlandia e Islandia se debe no sólo a una tan evidente proximidad geográfica, sino más bien a los vínculos políticos, culturales, económicos y comerciales que tienen o han tenido con Dinamarca y con el resto de los países escandinavos. Los mares que separan a estos cinco países, en lugar de alejarlos los han unido, y se han convertido en verdaderas vías de comunicación e intercambio social, cultural y comercial.

No podemos desconocer que la ubicación geográfica resulta determinante de varios aspectos de la cultura de un pueblo. El clima frío, la aurora boreal, el relieve montañoso, la fauna autóctona, los bosques y las extensas costas que caracterizan a los países nórdicos han llevado a configurar formas de vida similares, atuendos, costumbres, folklore, comidas, etc. “Al remontarnos al trasfondo de las identidades construidas durante las décadas de 1930, 1940 y 1950, se encuentran identidades relacionadas principalmente con la geografía, la cual se expresa directa o indirectamente por medio de la cultura y las formas de vida que surgen en este clima, e influenciadas por las largas distancias, la baja densidad de población y cuestiones similares”¹⁰².

Lazos históricos

Los lazos históricos entre los países nórdicos han sido abordados ya en el capítulo precedente. Pero para comprender la influencia que han ejercido los vaivenes de la experiencia histórica, considero apropiado indicar y analizar algunos procesos relevantes.

Primero, el pasado vikingo común ha creado un importante sentido de unidad. De más está decir que la historia es escrita y rescrita para hacer hincapié en ciertos aspectos que cumplen una finalidad política. El pasado vikingo común fue reflatado junto con su mitología¹⁰³, y se le ha realizado una puesta en valor a través del riquísimo legado de las Eddas y las sagas (aunque en Finlandia esto haya sido a veces cuestionado y se le ha opuesto una corriente de revalorización de la epopeya nacional finlandesa con la recopilación de la *Kalevala*). La época vikinga es vista en la retrospectiva histórica como un pasado de grandeza y de heroísmo, y la mitología nórdica se entiende como un elemento único distintivo de los pueblos nórdicos, un patrimonio cultural que le permitió al Norden diferenciarse hasta que cayó en la homogeneización cristiana.

En segundo término, tratemos de entender el significado que han tenido las sucesivas uniones políticas nórdicas. A lo largo de la historia, y descontando los 126 años de la Unión de Kalmar, Dinamarca ha estado unida políticamente con las Islas Feroe, Groenlandia, Islandia, Noruega y el sur de Suecia. Finlandia ha

101. Lagerspetz, Mikko: op.cit., p. 50.

102. Wæver, Ole: Nordic nostalgia: northern Europe after the Cold War. *International Affairs*, vol. 68, n° 1, 1992, p. 88.

103. Para un análisis de la mitología nórdica v. Meunier, Mario: Mitología nórdica. Esse Servicios Editoriales, Buenos Aires, 2006; y Page, R. I.: Mitos nórdicos. Ediciones Akal, Madrid, 3ª ed., 2007.

tenido un prolongado vínculo con las Islas Åland y Suecia. Islandia estuvo unida a Dinamarca, las Islas Feroe, Groenlandia y Noruega. Noruega ha estado unida con Dinamarca, las Islas Feroe, Groenlandia, Islandia y Suecia. Finalmente, Suecia ha experimentado vínculos con las Islas Åland, Finlandia y Noruega (además de la pertenencia de sus regiones meridionales a Dinamarca durante parte de la baja Edad Media).

Este complejo entramado de uniones – con diversos y cambiantes márgenes de autonomía para sus partes, con diversos grados de durabilidad – ha producido lazos culturales, religiosos y lingüísticos, lealtades, símbolos e instituciones políticas comunes, y fluidas interacciones sociales (viajes esporádicos o migraciones permanentes). Lo que es más, se puede hablar de un fenómeno histórico que ha derivado en cosmovisiones similares, en modos de vida parecidos y, más importante aún, una misma forma de plantearse las perspectivas de la vida. De no haber sido por estas experiencias históricas compartidas, aún cuando revistieran las formas de uniones más o menos conflictivas, habría resultado muy difícil que se produjeran los fenómenos mencionados.

En tercer término, y en relación con lo anterior, se encuentran las características de los nacionalismos nórdicos, esas corrientes ideológicas del siglo XIX que nacieron con la meta de construir un sentido de la nacionalidad de cada país. “Suecia *no* había recibido las inyecciones de adrenalina nacionalista que Dinamarca, Noruega y Finlandia habían experimentado durante la segunda mitad del siglo XIX. La dependencia política y las guerras, ganadas o perdidas, producen sentimientos nacionalistas en la población. Dinamarca recibió sus inyecciones en conexión con las guerras de 1848-51 y 1864 que condujeron a un tipo de nacionalismo defensivo, orientado hacia el interior. Como parte más débil en su relación con Suecia, Noruega había movilizado continuamente un nacionalismo desde 1814. Un proceso similar tuvo lugar en Finlandia mientras era parte del imperio ruso, en particular durante la *ofärdsåren* (los ‘años de opresión’) a partir de 1890. En contraste, Suecia había vivido una vida geopolíticamente aislada, protegida como corazón del Norden por los flancos finlandés y noruego (y por Dinamarca al sudoeste). Suecia no ha estado en guerra desde las Guerras Napoleónicas. Esto ha brindado un terreno estéril para el nacionalismo”¹⁰⁴. En lo que respecta al nacionalismo islandés que surgió a finales del siglo XIX en demanda de la secesión del estado danés, originó una disputa que “fue no violenta casi al extremo”¹⁰⁵. “El gobierno danés marcó, en gran medida, el paso de la gradual transferencia de poder de Copenhague a Reykiavik, y es precisamente en las actitudes y las políticas del gobierno danés donde encontramos la clave crucial de la naturaleza pacífica de la secesión islandesa”¹⁰⁶.

El nacionalismo es un credo político complejo e impreciso que se manifiesta de diversas maneras según las circunstancias y las respuestas que se le opongan. Pero siempre tiene un rasgo típico: la construcción de un “nosotros” inclusivo frente a la construcción de un “otro” que ha de ser excluido. En nacionalismo finlandés se construyó en oposición al “otro” ruso¹⁰⁷, y el danés como reacción al “otro” alemán; en ambos casos con una importante carga de resentimiento. Suecia no tuvo un nacionalismo con las tendencias del Romanticismo reaccionario. En el Norden, los únicos dos nacionalismos que podrían haber resultado conflictivos fueron el noruego (en oposición a Suecia) y el islandés (en oposición a Dinamarca). Pero en contraste con la inmensa mayoría de los movimientos nacionalistas del mundo, estos no llevaron a la violencia porque sus estados tutelares les dieron vía libre para la independencia. Esto evitó la retroalimentación y la enfervorización del sentimiento nacionalista y su derivación hacia modalidades violentas.

Otra nota que podemos rescatar de los antecedentes históricos es el nacimiento de una corriente de pensamiento en el siglo XIX denominada escandinavismo. Surgió hacia 1830 “impulsada inicialmente por un movimiento de profesores y estudiantes universitarios, luego se diseminó para influenciar a grupos más amplios de clase media y, finalmente, hacia fines del siglo XIX, para abarcar también a organizaciones de la clase obrera”¹⁰⁸. De hecho, los partidos socialdemócratas de todos los países nórdicos tuvieron su génesis en estas organizaciones hacia fines del siglo XIX y, evidentemente, recibieron la impronta del escandinavismo en sus ideales partidarios.

El escandinavismo¹⁰⁹ reivindicaba los lazos de unión entre los pueblos escandinavos más allá de las fronteras estatales, procurando convertirse en un segundo elemento de identificación junto con las nacionalidades de cada estado escandinavo. Pretendía unir a Dinamarca, Noruega y Suecia para defenderse de la amenaza alemana, y en un estadio posterior lograr la unidad escandinava. “La lucha por la

104. Mouritzen, Hans: Security communities in the Baltic Sea region: real and imagined. *Security Dialogue*, vol. 32, n° 3, 2001, p. 300.

105. Hálfðanarson, Guðmundur: Iceland: a peaceful secession. *Scandinavian Journal of History*, vol. 25, n° 1, 2000, p. 87.

106. Ídem, p. 95.

107. Una explicación más detallada sobre el nacionalismo finlandés y su experiencia histórica puede encontrarse en Heikka, Henriikki: Maintaining a balance of power that favors human freedom: the Finnish strategic experience, pp. 33-40.

108. Wiberg, Håkan: Security communities. Emmanuel Adler, Michael Barnett and anomalous northerners. *Cooperation and Conflict*, vol. 35, n° 3, 2000, p. 296.

109. Para entender mejor la prédica del escandinavismo, v. Joenniemi, Pertti y Lehti, Marko: On the encounter between the Nordic and the northern: torn apart but meeting again?. *Working Paper n° 36*, Copenhagen Peace Research Institute, Copenhagen, 2001, pp. 19-28; y Götz, Norbert: op cit, pp. 337-340.

unidad escandinava coincidió cronológicamente con la lucha de Alemania e Italia por conseguir la unidad nacional. En comparación con los dos países mencionados, existía en Escandinavia una notable uniformidad lingüística, religiosa y política. Sin embargo, al contrario de los proyectos de unificación nacional de Alemania e Italia, el escandinavismo fue un fracaso. La hegemonía sueca intranquilizaba a Noruega, al tiempo que Suecia (a diferencia de Prusia y de su papel en la unificación de Alemania) era demasiado débil para garantizar la seguridad de Dinamarca¹¹⁰.

Hacia la década de 1860, las ideas de unidad escandinava perdieron su sentido, luego de la reticencia sueco-noruega a prestar ayuda a Dinamarca en la guerra por los ducados. Pero otra corriente intelectual la reemplazó hacia fines del siglo XIX: el nordismo. Este pretendía abarcar a los cinco países nórdicos bajo lazos de solidaridad que se expresaban, y se siguen expresando, en una entidad superior denominada Norden. La institucionalización de este movimiento (en el ámbito no gubernamental) se dio con la creación de la asociación *Föreningen Norden* en 1919, bajo iniciativa sueca. El nordismo logró exitosamente demarcar una línea divisoria respecto de Rusia por un lado y de Alemania por el otro, creando un contrapeso a la influencia social, cultural y política de ambas potencias en la región.

Un último aspecto que puede observarse en la larga historia nórdica es la existencia de ciertas preocupaciones compartidas en el marco de la seguridad regional, las cuales están conectadas con condicionamientos geográficos precisos.

Por un lado, la estabilidad de la situación geoestratégica del Mar Báltico ha constituido permanentemente una preocupación. Disputándose su dominio, evitando la hegemonía rusa, neutralizando sus estrechos o asegurando su libre navegación, fueron todas formas que expresan la vitalidad de la importancia que el mar menos salobre del mundo ha tenido para el Norden. El Báltico, a pesar de las disputas que provocó entre Dinamarca y Suecia, es un elemento de unión demostrado por la experiencia histórica.

Otra de las preocupaciones ha sido el comercio marítimo. Todos los pueblos nórdicos son navegantes y comerciantes innatos, que se han servido de los mares para comunicarse, alimentarse y defenderse (el Mar Báltico, el Mar del Norte, el Mar de Noruega, el Mar de Barents y el Océano Atlántico). Esto los ha llevado a buscar un entendimiento especial con las potencias marítimas del Atlántico – Gran Bretaña y Estados Unidos de América – como estrategia para buscar apoyo en los grandes poderes mundiales que han compartido los mismos intereses que ellos.

Finalmente, una preocupación común ha sido la presencia amenazante de los intereses expansionistas de las potencias continentales europeas. Rusia y Alemania han planteado los principales desafíos a la seguridad de los estados nórdicos, desde el momento histórico en que estos últimos dejaron de ser jugadores con peso propio en el equilibrio de poder europeo.

No obstante, hay que subrayar que, a pesar de que siempre existió alguna percepción de amenaza extra-nórdica, no muchas veces existió acuerdo unánime sobre el punto amenazante. Alemania supo ser una preocupación durante la era bismarckiana, cuando el proceso de unificación que se estaba dando en ese país chocaba con una histórica tradición danesa de gobierno sobre Schleswig y Holstein. Pero, durante la misma época, Finlandia estaba más preocupada por Rusia que por Alemania. De manera aún más paradójica y contradictoria, se plantearon las percepciones de amenaza durante la Segunda Guerra Mundial. Mientras Dinamarca y Noruega estaban ocupadas por la Alemania de Hitler, Finlandia era compañera de armas de esta última en una guerra contra la Unión Soviética. Hay un solo período histórico en que existió una preocupación común para los cinco países nórdicos, cuando la amenaza se desplazó hacia un único punto dentro del continente: la Guerra Fría. Durante este período, objeto central del análisis del presente trabajo, se cristalizó lo que denominamos percepción común de amenaza, la cual estuvo orientada claramente hacia Moscú. Es, posiblemente, por este factor detonante que los demás elementos de la identidad nórdica comienzan a jugar en la Guerra Fría un papel tan decisivo y relevante. Es el punto culminante del fortalecimiento de la identidad nórdica.

Con esta sinopsis de los elementos que han tendido a fortalecer los lazos históricos compartidos de larga duración, se pretende hacer una valorización de la magnitud y amplitud de la influencia de estos factores en la cimentación de una identidad nórdica común.

Afinidad lingüística

El danés, el sueco, el noruego, el islandés y el feroés¹¹¹ pertenecen a la misma familia de lenguas germánicas nórdicas (del árbol de idiomas indoeuropeos), descendiendo todas ellas del antiguo nórdico. El islandés y el feroés conservaron características del antiguo idioma nórdico (debido a su aislamiento), por lo que no son similares a las lenguas escandinavas. El finés o finlandés, por su parte, pertenece a la familia

110. Tunander, Ola: *Nordic cooperation*, p. 1.

111. El feroés es el idioma que se habla en las Islas Feroe, región autónoma danesa ubicada en el Atlántico norte, casi a media distancia entre Islandia y las islas Shetland.

de las lenguas fínicas (del árbol de idiomas urálicos), que nada tienen que ver con las indoeuropeas¹¹².

“Los daneses, noruegos y suecos se entienden unos a otros con algún esfuerzo y buena voluntad (y con el inglés como opción de reserva); los islandeses suelen manejar algún idioma escandinavo; los suecos de Finlandia constituyen un vínculo con Finlandia, y la mayoría de los finlandeses educados pueden comunicarse en sueco”¹¹³. Finlandia tuvo siempre una importante minoría sueca dentro de su población. Es así que tanto el finés como el sueco son ambos idiomas oficiales del estado y el sueco se enseñaba como lengua extranjera en los colegios (política que aún persiste). “En cuanto a los territorios autónomos de las Islas Feroe y Groenlandia, tienen una relación bastante más cercana con la familia de las lenguas escandinavas por medio del danés. [...] El danés disfruta de igualdad con el feroés y el groenlandés en las Islas Feroe y Groenlandia respectivamente, y el danés es una materia obligatoria en el colegio”¹¹⁴.

Podría decirse que, aunque no existe uniformidad lingüística, sí existe una importante afinidad entre las lenguas nórdicas. Al menos, los tres idiomas escandinavos son entendibles mutuamente y la comunicación entre ellos es frecuente en la práctica. En realidad, “estos idiomas – danés, noruego y sueco – no difieren más que los dialectos en otras lenguas”¹¹⁵. Esto hace que puedan entenderse unos a otros, y utilizar el idioma como nexo en la transmisión de significados, en la construcción de relaciones más cercanas y en las múltiples transacciones que tienen lugar a través de las fronteras nacionales desde antaño.

Luteranismo

El Luteranismo, como movimiento reformador del cristianismo, logró una aceptación rápida en los países nórdicos hacia el siglo XVI. La nueva fe del soberano pasó a ser también la fe de la nación, y el rey pasó a ser la cabeza de la iglesia luterana en cada uno de los estados nórdicos. Así, la Reforma significó la unificación de la administración del estado y de la iglesia en un mismo sistema territorial. La religión, además de tener profundos efectos en la idiosincrasia y la forma de vida de la sociedad nórdica, sirvió para diferenciar al Norden del sur católico. Todas las banderas nórdicas, excepto la groenlandesa, presentan variaciones cromáticas de la *dannebrog*, la bandera de Dinamarca. La cruz horizontal en sus banderas es, tal vez, el simbolismo más claro de una historia religiosa compartida, abrazada con orgullo de igual forma en los cinco países del Norden.

“El haberse convertido en una plaza fuerte del protestantismo contra los católicos en el sur y los griegos ortodoxos en el este, tuvo cierto efecto unificador en Escandinavia aun cuando las guerras entre los países seguían su furor; la religión era, después de todo, el fundamento más importante de la propia identidad incluso hacia el siglo XVIII. El ideal luterano era exigir a la gente común que sea capaz de leer la Biblia por sí misma, lo que tuvo un enorme efecto educativo en los pueblos nórdicos. Esto, junto con la ética del trabajo protestante, tuvo un rol significativo en la formación de las sociedades escandinavas, permitiendo su crecimiento económico y cultural, y en el trabajo pionero que los nórdicos han desarrollado en la disminución de la desigualdad social. Sin dudas, también orientó la formación del carácter nacional de cada país en una dirección similar”¹¹⁶.

Resulta interesante relacionar esto con la afinidad lingüística. “El idioma y la religión facilitaron la comunicación, entre otros motivos, porque proveyeron lo necesario para una construcción común de significados y valores”¹¹⁷. Complejo es el sistema de valores que se vincula al Protestantismo y que se ha ido forjando en las sociedades nórdicas. Además de la ética del trabajo y los ideales de libertad, se encuentran la autodisciplina, la obediencia a la autoridad, el universalismo práctico, la sobriedad y la tradición de hacer valer los derechos propios a cambio de cumplir con determinadas obligaciones. Todos estos elementos éticos han tenido importancia en la construcción de las modernas democracias nórdicas, donde las altas cargas impositivas se retribuyen a la ciudadanía por medio de avanzados servicios provisionales, sanitarios y educativos públicos universales. Lo que Natalio Botana denomina “contrato de ciudadanía fiscal”¹¹⁸ es, por ejemplo, uno de los valiosos sostenes de los modelos nórdicos de estado de bienestar.

Sabemos que la religión juega un rol crucial en determinar la conducta humana y las orientaciones culturales de los pueblos, lo cual persiste incluso en ámbitos secularizados como la política, la economía o el derecho.

Tradición legal y administrativa

Los países nórdicos compartían, y siguen compartiendo, una tradición legislativa común que abarca varios aspectos. Junto con Gran Bretaña estuvieron entre los primeros países europeos en abolir el

112. Gordon, Raymond Jr.: *Ethnologue: languages of the world*. SIL International, Dallas, 15ª ed., 2005.

113. Wiberg, Håkan: op. cit., p. 296.

114. Kun, Qiu: op. cit., p. 9.

115. Götz, Norbert: op cit, p. 328.

116. Lysator: op. cit.

117. Wiberg, Håkan: op. cit., p. 296.

118. Botana, Natalio: *Poder y hegemonía*. Emecé Editores, Buenos Aires, 2006, p.120.

absolutismo monárquico y democratizar la toma de decisiones políticas por medio del robustecimiento progresivo de los sistemas parlamentarios. La tradición parlamentaria en países como Islandia es tan antigua que se remonta hasta el año 930, cuando se estableció el *Alþingi*, la asamblea legislativa más antigua del mundo aún en funcionamiento.

Además de la tradición parlamentaria, hay que considerar la gran valoración que los estados nórdicos le han dado a la universalización del sufragio, el respeto por las autonomías municipales y regionales, la importancia del debate y el consenso político y, en creciente medida para el año 1945, el desarrollo de una progresista legislación social (desde fines del siglo XIX, pero con mayor acento desde la década de 1930). Todas estas tendencias señaladas han tenido un desarrollo similar, con destacados paralelismos, en los cinco países a partir de los siglos XVIII y XIX.

Finlandia, a pesar de que en 1809 pasó a ser un Gran Ducado bajo la soberanía de los zares de Rusia, logró “mantener su sistema legal sueco así como instituciones políticas representativas, que diferían radicalmente de las rusas”¹¹⁹. En 1809, el zar “Alejandro I, aunque autócrata, se había habituado, a semejanza de sus predecesores en el trono [...] a conducirse como un monarca europeo en los territorios conquistados donde había entidades organizadas en estados cuyos representantes solían constituir cortes o parlamentos [...]. Así pues, había sabido adaptarse sin dificultad a un sistema dual de este tipo, en el que un ‘territorio’ como Finlandia, con estados y representantes de esos estados, disfrutaba de una amplia gama de derechos que el príncipe debía respetar. [...] El nuevo Gran Duque había llegado incluso a otorgarles [a los finlandeses] libertades mayores que las que habían recibido con anterioridad de los reyes suecos”¹²⁰. Esto aclara que, contra lo que podría suponerse, la Finlandia rusa siguió manteniendo instituciones y tradiciones legales típicas de una monarquía parlamentaria escandinava.

Por su parte, Islandia, aunque bajo la soberanía danesa, en 1845 tuvo parlamento propio elegido democráticamente, y en 1874 dictó una constitución propia. El parlamentarismo y cierta autonomía islandesa en la toma de decisiones domésticas sólo se habían abolido en 1800 como medida del absolutismo monárquico danés. Es así que, excepto durante esos 45 años, Islandia conservó siempre instituciones propias y un importante grado de libertad, todo lo cual se vio favorecido por su distancia de Copenhague y su escasa población¹²¹.

El tercero de los países nórdicos de independencia más o menos reciente era Noruega, quien estuvo unida a Suecia en una monarquía dual entre 1814 y 1905. Como ya se ha mencionado, Noruega sólo resignaba en Estocolmo su política exterior y la jefatura del Estado. Por lo demás, desarrolló el mismo tipo de tradición legal y administrativa que Suecia o que Dinamarca (países a los cuales les debe el legado).

Un rasgo distintivo de esta tradición legal y administrativa común lo constituye el desarrollo de las autonomías municipales. “Una importante característica común (...) es la relativamente alta legitimidad del poder gobernante y su habilidad para entrar en simbiosis con las autoridades municipales y las organizaciones e instituciones de la sociedad civil”¹²². El clero local y las asambleas municipales y regionales surgidas en el siglo XVI han sido dos instituciones que sirvieron como vínculo administrativo entre los ciudadanos y el estado. El campesinado encontró en las asambleas un medio idóneo para hacerse oír y ejercer influencia en los procesos políticos dentro del marco del propio sistema, sin necesidad de revoluciones o conspiraciones. Aunque en algunos casos las asambleas o consejos tuvieron roles exclusivamente consultivos, constituyeron las bases para el desarrollo de una sociedad civil con peso propio que sabía de sus preocupaciones, debatía sus problemas y urgencias y se hacía oír frente al poder monárquico.

Proceso de formación de la identidad nórdica

Enunciados ya los elementos que caracterizaban a la identidad nórdica hacia 1945, retomaremos ahora el análisis del proceso de formación de la identidad común.

Si bien existen elementos objetivos y ciertas tradiciones históricas y culturales que son específicas de los países nórdicos, también hay que afirmar que, por sí mismos, dichos elementos no pueden haber fabricado una identidad nórdica. Esta, en cambio, ha sido imaginada y construida desde largo tiempo atrás por los ideólogos del nordismo, a lo cual ya nos hemos referido. “La ideología del nordismo se remonta a la *Atlantica* de Olof Rudbeck del siglo XVII y, desde entonces, ha funcionado como una ‘ideología *ómnibus*’ para diferentes propósitos – con elementos que, sin embargo, no son arbitrarios”¹²³. Veremos ahora el proceso histórico de manera más detallada para entender su influencia en la construcción de una identidad regional.

119. Heikka, Henrikki: Maintaining a balance of power that favors human freedom: the Finnish strategic experience, p. 28.

120. Jussila, Osmo et al: op. cit., p. 42.

121. Hálfðanarson, Guðmundur: op. cit., passim.

122. Nielsen, Niels: Body, sport and society in Norden. Essays in cultural history. Aarhus University Press, Aarhus, 2005, p. 168.

123. Götz, Norbert: op cit, p. 324.

A la vez que se comienza a hablar de los pueblos nórdicos, se delimita claramente un espacio geopolítico con el cual se identifican esos pueblos. Aparece aquí la construcción del Norden como categoría geográfica diferenciada del resto del mundo. Al aplicarse a pueblos, regiones o grupos de pueblos, las categorizaciones sirven para construir identidades, mostrando la posición del sujeto en un mundo determinado. Como estas categorías, con el tiempo, son consideradas naturalmente dadas, terminan dirigiendo las percepciones y las subsecuentes conductas humanas en una cierta dirección. Las imágenes crean identidades, y las identidades dirigen la acción. En tal sentido, puede no resultar del todo correcto contrastar imágenes y realidades. Pero muchos de los elementos que constituyen las identidades también resultan de elementos objetivos o de experiencias comunes; quienes dan forma a las identidades regionales no parten del vacío o de abstracciones, sino de ciertos elementos selectos objetivamente observables, que se ponen en valor, se rescatan y se les otorga significación especial.

El proceso de construcción de la identidad nórdica ha sido largo y con altibajos. Los primeros en comenzar a hablar seriamente de una unión de pueblos escandinavos fueron algunos estudiantes e intelectuales suecos en la Universidad de Lund hacia 1829. De estos círculos nació el ya mencionado movimiento escandinavista, primero como corriente intelectual y, luego, como movimiento político. Pero el escandinavismo, con su idea unificadora, no tuvo el mismo apoyo político que sus contrapartes italiana y alemana. El político que más firmemente ha defendido estas ideas fue Óscar I, rey de Suecia-Noruega entre 1844 y 1859, quien en 1848 ayudó militarmente a Dinamarca a controlar la rebelión germanófila en Schleswig y Holstein. La visión regionalista que surgía de la retórica de los intelectuales del escandinavismo fue aprovechada políticamente por Óscar I pues servía a ciertas ambiciones suecas: adquirir mayor influencia en Escandinavia y, tal vez, intentar recuperar Finlandia del dominio ruso. Se trataba de una ideología que, de haber resultado posible su instrumentación política en la práctica, hubiera recuperado el viejo esplendor de la región y, primordialmente, de la Suecia imperial.

Pero faltaron decisión y medios para llevarlo a la práctica. El sucesor del revisionista Óscar I, su hijo Carlos XV (rey entre 1859 y 1872), llegó a prometerle a Dinamarca ayuda en caso de guerra contra Prusia, pero finalmente la misma no pudo concretarse. Los daneses, entonces, lucharon solos y perdieron Schleswig y Holstein en 1864. La Guerra de los Ducados, se dice, fue el certificado de defunción del escandinavismo como movimiento político, que sólo había suscitado un efímero interés en la clase política de la región.

Sin embargo, el proceso no culminó allí. Los académicos retomarían la iniciativa, primero, criticando la actitud de suecos y noruegos por haber abandonado a sus hermanos daneses frente a una amenaza exterior y, posteriormente, reflatando y robusteciendo los lazos entre las sociedades nórdicas. En esta instancia, a artistas y literatos, se sumaron profesionales liberales, industriales, obreros, campesinos, periodistas y funcionarios civiles. La idea de una comunidad nórdica, de lazos culturales e históricos, una visión regional... ya habían tenido impacto en la población en general. Este punto del proceso formativo de la identidad nórdica fue determinante: ya no era una utopía intelectual ni una ambición política de un monarca, se trataba de una imagen regional arraigada en los pueblos nórdicos, que comenzaba a encontrarle un sentido real a un conjunto de elementos de auto-identificación que eran comunes a todos los países del Norden.

Esta segunda etapa de la regionalización pasa a abarcar también a Finlandia dentro del discurso. Así, como idea superadora del escandinavismo, comienza a hablarse del nordismo. Un nuevo concepto que sirve políticamente también a Finlandia, la cual buscaba, hacia fines del siglo XIX, librarse de la opresión rusa. En la construcción de su idea nacional, Finlandia recurrió a los mismos símbolos y elementos identificatorios que sus vecinos occidentales.

A fines del siglo XIX, "los círculos de negocios desarrollaron densas redes de comunicación nórdica e, incluso, existió una unión monetaria escandinava desde 1875 hasta 1914 que formalizó el hábito de circulación monetaria en toda la esfera escandinava"¹²⁴. A esto hay que sumarle la cercana cooperación de los movimientos obreros y la creación de varios sindicatos escandinavos a fines del siglo XIX. La fundación, entre 1919 y 1924, de asociaciones nórdica significó un gran empuje a la difusión popular de los ideales del nordismo y a la instrumentación de formas de cooperación regional. "El escandinavismo pudo haber fracasado en política, pero se ha vuelto parte de la identidad individual y de la memoria colectiva en los países nórdicos"¹²⁵.

Junto al nuevo auge del nordismo a nivel social, los políticos nórdicos adquirieron un renovado interés en estas ideas. A comienzos del siglo XX, los reyes de Dinamarca, Noruega y Suecia comenzaron a reunirse periódicamente para buscar coincidencias dentro de una política nórdica común. Tal es el caso de la reunión de los monarcas en Malmö en diciembre de 1914, en la cual proclamaron internacionalmente la decisión de mantener la neutralidad de los tres reinos escandinavos frente a la Primera Guerra Mun-

124. Idem, p. 338.

125. Idem, p. 338.

dial. También se inició en 1907 una unión de parlamentarios nórdicos, que se reunían a debatir asuntos de mutuo interés y que sería la semilla política del Consejo Nórdico, que habría de crearse cuarenta y cinco años después.

El siglo XX, entonces, asistiría a crecientes muestras de iniciativas sociales y políticas para consolidar la idea de una comunidad regional en el Norden. “El material que le da forma a la identidad nórdica es ‘descubierto’ y recopilado por los intelectuales, pero la fuerza de acción dominante la tienen los políticos. La población siempre está influenciada por el interés de los políticos”¹²⁶. Así se fue moldeando y reafirmando cada vez más la idea de unidad y de comunidad de intereses, lo que marcó también las imágenes de la gente común de estos países. Los distintos pueblos nórdicos dejaron de verse entre ellos como extranjeros y construyeron una idea y un sentimiento del ‘nosotros’. Asimismo, el mundo comenzó a tener una nueva percepción de la región, englobándola también dentro del concepto del Norden y apreciando rasgos comunes entre sus pueblos. Estos procesos entrecruzados se retroalimentaron mutuamente por décadas de socialización internacional para consolidar la identidad nórdica como fenómeno político, psicológico y sociológico típico del siglo XX.

En los capítulos sucesivos iré describiendo nuevas formas de coincidencias y acercamientos políticos a partir de la década de 1940, las cuales se enmarcan dentro de esta tendencia ideológica. A la serie de rasgos que han caracterizado al Norden durante toda la Edad Contemporánea, se sumarán otros en la segunda mitad del siglo XX, que tenderán a reforzar la identidad de la región (el modelo nórdico de estado de bienestar, las preocupaciones por el Tercer Mundo, la defensa de los derechos humanos, el Norden como zona de baja tensión y la igualdad de género). La Guerra Fría, ya veremos, fue el período de mayor auge de la identidad nórdica, con sus paralelos de solidaridad y cooperación que influirán en nuestra materia de análisis: las políticas de seguridad durante la Guerra Fría.

Utilidad política de la identidad nórdica

Al comenzar a escribir sobre la identidad nórdica, me planteé un interrogante respecto del uso político que se le puede dar a toda construcción de la identidad social, y particularmente a la identidad nórdica. Habiendo repasado el proceso formativo de esta última, podríamos comprender algunas respuestas generales, tal vez a modo especulativo.

La identidad nórdica ha servido políticamente para crear un contrapeso a las influencias alemana y rusa, generando paralelamente lazos y sentimientos de solidaridad entre los pueblos nórdicos. En cuanto a Islandia en particular, “la afiliación nórdica le otorga [...] – por razones históricas – un anclaje importante. Opera, principalmente, como contrapeso a una densa dosis de atlanticismo”¹²⁷ preponderante en ciertos grupos políticos de gran influencia en el país. También sirvió para demostrar al mundo que los países nórdicos compartían intereses políticos y económicos comunes como la neutralidad, las ansias de desarrollo económico y social, y la forma de vida democrática. Finalmente, como lo veremos más adelante, la identidad nórdica ayudó a construir una imagen internacional de la región, reconocible y reconocida, de carácter altamente positivo. Esta imagen, consolidada durante la Guerra Fría, permitió que el Norden sea asociado a una serie de valores políticos, materiales, culturales y morales respetados y apreciados ampliamente a nivel mundial.

Por último, lo cual es muy significativo para el hilo del presente análisis, la identidad nórdica sirvió como cimiento para un largo período de paz entre los países del Norden, configurando un proceso de integración singular: la comunidad de seguridad nórdica.

Comunidad de seguridad nórdica

Aunque la paz resulta ser, según las estadísticas, la situación más normal entre cualquier par de estados, la paz estable, duradera, no es tan normal. Al menos no lo es entre estados vecinos. Como ironicé en la introducción del presente trabajo: aquí no se trata de explicar la larga ausencia de guerras entre Bután y Gambia. La paz estable va más allá de una larga ausencia de guerra e implica un elemento psicológico, además del elemento material. El elemento psicológico está dado por “la ausencia de *expectativas* de guerra, lo cual parecería indicar que debemos observar las *percepciones colectivas*”¹²⁸ que abarcan a gobiernos y sociedades.

En relación con esto, el Norden – como grupo de estados vecinos – ha sido un caso histórico por excelencia. Desde el fin de las Guerras Napoleónicas, los países nórdicos no han atravesado procesos bélicos entre ellos. “Y esto no sólo se evidencia por las estadísticas desde 1815, también favorece las expectativas y actitudes en el sentido de que la guerra entre los países nórdicos [...] se ha vuelto incon-

126. Kun, Qiu: op. cit., p. 29.

127. Joenniemi, Pertti y Lehti, Marko: op cit, p. 12.

128. Wiberg, Håkan: op cit, p. 290.

cebible como medio para resolver conflictos"¹²⁹. ¿Alguien podría imaginarse una guerra entre Suecia y Dinamarca?. Durante este largo período de paz, varios fueron los conflictos entre los países nórdicos que podrían haber derivado en situaciones de violencia entre ellos, lo que Wiberg llama "una larga serie de no-guerras"¹³⁰. Revisemos algunos de estos casos:

La unión entre Suecia y Noruega bajo un mismo rey fue disuelta en 1905 de manera pacífica y negociada, más allá de los preparativos militares previos.

Luego de la independencia de Finlandia, los habitantes de las Islas Åland exigieron su incorporación al reino de Suecia. El caso fue sometido al Consejo de la Sociedad de Naciones en 1921. Éste resolvió reconocer la soberanía finlandesa sobre el archipiélago, pero ordenando la preservación de la lengua sueca y de los derechos de propiedad de los isleños, así como la autonomía de las islas respecto del gobierno de Finlandia. La Convención de Londres del 20 de octubre de 1921 estableció la desmilitarización y neutralización de las islas, entre otras disposiciones¹³¹.

Las reivindicaciones noruegas de soberanía sobre el archipiélago de las Islas Svalbard, en el Océano Ártico, fueron reconocidas mediante la firma del Tratado de Svalbard el 9 de febrero de 1920. Nueve estados firmaron el tratado, que prevé el otorgamiento de derechos de explotación económica sobre las islas sin discriminación según la nacionalidad, al tiempo que dispone la desmilitarización del territorio.

Desde su independencia en 1905, Noruega rechazaba la soberanía danesa sobre Groenlandia, a la cual consideraba una antigua posesión suya. El 10 de julio de 1931, Noruega ocupó un sector de Groenlandia Oriental, argumentando que se trataba de *terra nullius* pues las colonias danesas no se extendían hasta esa área. Entonces, Dinamarca protestó ante un acto que consideraba inválido y decidió llevar la disputa ante la Corte Permanente de Justicia Internacional. Esta última, por medio de una sentencia del 5 de abril de 1933, decidió que la ocupación noruega era ilegal e inválida¹³².

Los reclamos por parte de los nacionalistas islandeses en pos de mayor autonomía para la isla fueron alcanzando un éxito gradual, como ya se ha mencionado. En 1904 el gobierno de Dinamarca le otorgó la autonomía a Islandia, en 1918 la independencia bajo un mismo rey por medio del Acta de Unión, y en 1944 la independencia definitiva con la proclamación de la república. Este largo proceso fue pacífico y negociado, no exento de debates, pero sin violencia y tomando un curso incontestado y casi natural.

La ocupación británica de las Islas Feroe, durante la Segunda Guerra Mundial, había dejado una huella importante en la población de las islas. Los feroeses se habían acostumbrado a tener amplias libertades de autogobierno. Finalizada la guerra, el 14 de febrero de 1946, se celebró una consulta popular para determinar la voluntad de la población respecto de la secesión. Aunque hubo una leve mayoría a favor de la independencia, el *Løgting* (parlamento feroés) no pudo llegar a un acuerdo sobre el carácter vinculante de la elección y rechazó la secesión. Sin embargo, se negoció una mayor autonomía y el *Folketing* aprobó una ley de autonomía para las Islas Feroe que entró en vigencia el 30 de marzo de 1948.

Considerando estos antecedentes, el caso nórdico encuadraría dentro de un tipo especial de configuración regional denominado comunidad de seguridad. Quien acuñó el concepto fue el politólogo checo Karl Deutsch, junto a un equipo de académicos, en 1957. Según Deutsch, una comunidad de seguridad existe allí donde los actores relevantes se han vuelto tan integrados que comparten un sentido de comunidad, como consecuencia de lo cual existe una confianza mutua de que las disputas entre ellos se resolverán sin recurrir a la guerra. Para Deutsch, el sentido de comunidad se alcanza, justamente, cuando existe una creencia por parte de los individuos de un grupo de que han llegado a un acuerdo respecto, al menos, de que los problemas sociales comunes pueden y deben ser resueltos por medio de procesos de cambio pacífico¹³³. A su vez, el cambio pacífico es definido como "la resolución de problemas sociales, normalmente mediante procedimientos institucionalizados, sin recurrir a la fuerza física a gran escala"¹³⁴. "Detrás del paradigma deutschiano se halla la premisa intelectual de que el conflicto violento puede ser mitigado, e incluso eliminado, por el desarrollo de una identificación mutua entre pueblos, y no a través de prácticas convencionales como los modelos de equilibrio y de seguridad colectiva"¹³⁵.

Deutsch distingue entre dos tipos básicos de comunidades de seguridad: las amalgamadas y las plurales. Las primeras surgen cuando dos o más unidades políticas previamente independientes forman una unidad mayor con un gobierno en común, y las segundas se constituyen por medio de estados formalmente independientes. Dentro de los dos tipos de comunidades de seguridad descritos, el Norden se encuadraría como una comunidad de seguridad plural, las cuales "son más fáciles de establecer y

129. Joenniemi, Pertti: op cit, p. 1.

130. Wiberg, Håkan: op cit, p. 291.

131. International treaties and documents concerning Åland Islands 1856-1992. Åland Culture Foundation, Mariehamn, 1993.

132. Permanent Court of International Justice: Collection of judgments, orders and advisory opinions. Sijthoff's Publishing Company, Leyden, 1933, p. 75.

133. Deutsch, Karl et al.: op cit, pp. 5-7 y 30-32.

134. Idem, p. 5.

135. Joenniemi, Pertti: op cit, p. 7.

preservar y, por lo tanto, constituyen con frecuencia un medio más eficaz para mantener la paz entre sus miembros¹³⁶.

Condiciones para la existencia de una comunidad de seguridad plural

Una comunidad de seguridad plural requiere de tres condiciones para su existencia. La primera radica en la "compatibilidad de los principales valores políticos"¹³⁷ de los estados integrantes de la comunidad. Deutsch estaba interesado principalmente en los valores políticos y sociales "incorporados en las instituciones políticas y en los hábitos de comportamiento político" y "sostenidos por los estratos políticamente relevantes de todas las unidades participantes"¹³⁸. No voy a entrar en la discusión respecto de si Deutsch apuntaba a los valores democráticos como facilitadores del surgimiento de este tipo de comunidades. Me limitaré a señalar que los países nórdicos, en este sentido, comparten ampliamente una serie de valores ligados a la vida democrática y otros no relacionados directamente con ello: el respeto a los derechos humanos y el imperio de la ley, una amplísima libertad de prensa, la importancia del consenso, el pacifismo, el neutralismo, la protección activa del medio ambiente o la transparencia en la función pública. Varios de estos pilares jurídicos y políticos ya han sido descritos en el apartado referido a la identidad nórdica. Aunque en el caso nórdico muchos de estos valores son comunes a todos los países, la condición *deutschiana* es que sean, cuanto menos, compatibles.

Aquí vale subrayar que esta compatibilidad ha servido a la comunidad de seguridad en un doble sentido. Por un lado, al tener similitud de valores políticos decrecen las probabilidades de que exista un choque de estos principios, una contradicción, un antagonismo de fondo y, por tanto, un conflicto. Por otro lado, la preeminencia de ciertos valores como la forma de vida democrática, el respeto por la opinión pública, el pacifismo y la tradición en la resolución pacífica de controversias, hace que cualquier diferencia pueda encontrar las vías institucionales, formales o informales, más apropiadas para una solución pacífica y negociada. Al menos, como hemos visto, así lo demuestra la experiencia histórica de la región en esta materia particular. Hay un valor que no se negocia ni se discute desde hace doscientos años: los problemas entre los pueblos nórdicos deben solucionarse por medio de procesos de cambio pacífico.

La segunda condición para que exista una comunidad de seguridad plural tiene que ver con la "capacidad de los gobiernos y estratos políticos relevantes de los países participantes para responder mensajes, necesidades y acciones surgidos entre ellos de una manera rápida, adecuada y sin recurrir a la violencia"¹³⁹. Los países nórdicos han ido encontrando las formas y procesos institucionales, formales o informales, para relacionarse y entenderse mutuamente. Desde la unión interparlamentaria nórdica de comienzos del siglo XX y las reuniones de los tres reyes escandinavos, pasando por las periódicas cumbres de ministros de asuntos exteriores de las décadas de 1920 y 1930, hasta llegar a la actual estructura del Consejo Nórdico y el Consejo Nórdico de Ministros, los países de la región han encontrado los canales apropiados para comunicarse y llegar a acuerdos. A un nivel más bajo, existieron y existen también canales intergubernamentales muy flexibles entre los distintos niveles de la administración pública. Cualquier funcionario puede levantar el teléfono y comunicarse con un colega de otro país nórdico para resolver problemas comunes, pedir colaboración o consejo. Obviamente, esta capacidad gubernamental se ha visto enormemente facilitada desde la creación del Consejo Nórdico en 1952 y el Consejo Nórdico de Ministros en 1971. La comunicación intergubernamental entre los estados nórdicos no sólo ha sido generalmente rápida y pacífica sino que, sobre todo, ha sido exitosa. En los niveles actuales del progreso de la comunidad, los cinco países han sido penetrados por una amplia gama de organizaciones funcionales y contactos múltiples entre ministros y funcionarios, todo lo cual se parece más a lo que acontece dentro de un gobierno que a relaciones entre estados¹⁴⁰.

En relación con la segunda condición de Deutsch, los dos autores constructivistas más importantes en reafirmar la teoría *deutschiana* en la post Guerra Fría, Emanuel Adler y Michael Barnett, hacen especial hincapié en la importancia de las instituciones y organizaciones internacionales. Según ellos, estas entidades fomentan las interacciones entre los estados, exploran nuevas áreas de intereses comunes, crean normas de conducta para los estados y ayudan a la construcción de una identidad común entre los estados participantes y sus sociedades¹⁴¹. Todas estas aseveraciones son correctas, pero no ocurre en todos los casos. Si bien las instituciones y organizaciones internacionales son vehículos idóneos para la comunicación entre estados, esta puede producirse prescindiendo de ellas. Dos críticas quiero resaltar respecto de la reconceptualización de Adler y Barnett. Por un lado, mientras que en el mundo tenemos

136. Deutsch, Karl: op cit, p. 379.

137. Idem, p. 379.

138. Deutsch, Karl et al.: op cit, pp. 46-47.

139. Idem, p. 66.

140. Archer, Clive y Joenniemi, Pertti: *The Nordic peace: challenges on the road to security community*. Ashgate Publishing, Aldershot, 2003, p. 17.

141. Adler, Emanuel y Barnett, Michael: op cit, pp. 42-43.

una superpoblación de organizaciones internacionales, muy pocas han demostrado capacidad para construir exitosamente comunidades de seguridad. Por el otro, hay ejemplos de comunidades de seguridad que han surgido como fruto de una identidad común, pero que han tenido muy poca institucionalización regional en términos formales.

El caso más emblemático es el Norden, que recién en 1952 estableció una institución como el Consejo Nórdico, cuyo margen de maniobra se limitaba a la formulación de recomendaciones en una reducida esfera de asuntos. En la comunidad de seguridad nórdica tuvo precedencia temporal la construcción de una identidad común por sobre la institucionalización formal de los canales de comunicación intergubernamental.

La tercera condición planteada por Deutsch, representa una derivación casi natural de las dos primeras. Se trata de la "posibilidad de predecir mutuamente los aspectos relevantes del comportamiento político, económico y social de los miembros"¹⁴² de la comunidad. Si a la compatibilidad y/o comunidad de valores políticos, le sumamos una tradicional capacidad comunicativa intergubernamental, disminuimos en gran medida la probabilidades de desentendimiento, percepción errónea o reacciones desmesuradas o impredecibles. En el caso nórdico, la presencia de valores compartidos y ese sentido de un "nosotros", que va más allá de las fronteras estatales, permiten saber como reaccionará el otro ante una situación determinada, a la vez que actúa como efecto autolimitante de las conductas estatales desviadas de ciertos parámetros considerados esperables. Y en los casos en los que se plantean desafíos nuevos o coyunturas cambiantes, los canales de comunicación intergubernamental posibilitan el conocimiento previo de las futuras conductas estatales, o bien sirven como ámbito para arribar a consensos, coincidencias o políticas coordinadas. Los países nórdicos han desarrollado una tradición de tenerse en cuenta recíprocamente al momento de la toma de decisiones políticas que pudieran afectar a alguno de sus vecinos nórdicos.

En la previsibilidad del comportamiento de las unidades políticas de una comunidad de seguridad juega un rol muy importante la confianza. Aunque la disuasión también contribuye a la previsibilidad, la disuasión *per se* no crea confianza. "Una relación basada en la confianza da forma a las identidades, refuerza las normas y ayuda a superar los intereses divergentes de los miembros. A la inversa, las identidades comunes y la obediencia a las normas contribuyen obviamente al crecimiento de la confianza y ayudan a resolver los conflictos de interés. La existencia de una comunidad presupone que sus miembros tienen razones para confiar en que los demás miembros cumplirán las normas comunes y se comportarán de una manera esperada"¹⁴³. La identidad común y la confianza funcionan recíprocamente y, a su vez, se refuerzan mutuamente por medio de una dinámica propia en el seno de la comunidad de seguridad plural.

Procesos necesarios para el nacimiento de la comunidad de seguridad plural

Dadas las condiciones analizadas, se necesita la concurrencia de tres procesos para el nacimiento de una comunidad de seguridad plural. El más importante reside en el afianzamiento de "un creciente disgusto y una mayor improbabilidad con respecto a la guerra entre las unidades políticas de la emergente comunidad, según lo perciban sus gobiernos, elites y (eventualmente) poblaciones"¹⁴⁴. Luego de siglos de competencia y beligerancia, los países nórdicos hicieron un replanteo de sus políticas de seguridad luego del Congreso de Viena. No sólo se fue imponiendo la idea del neutralismo, sino que las sociedades nórdicas comenzaron a demandar a sus gobiernos el abandono de sus antiguas políticas militaristas. "A los estados se les impuso la condición de que deberían reducir su participación, cuando no abstenerse completamente de interferir, en la política de poder europea. Este esfuerzo por mantenerse distantes se originó a partir de los costos que tuvieron que pagar las respectivas poblaciones en el contexto de los compromisos previos en las contiendas europeas. El empeño por no involucrarse también les permitió a las naciones nórdicas llegar mentalmente más allá de sus fronteras y romper con la divisoria interior/exterior del estado, con lo que estos lazos nórdicos de solidaridad crearon entonces un espacio político más amplio que, y diferente de, aquel de los respectivos estados-nación"¹⁴⁵. Desde que los países nórdicos comenzaron a verse mutuamente como miembros de una comunidad – el Norden – se fue haciendo impensable el recurso a la guerra entre ellos.

Se dejó atrás el pasado, anulando paulatinamente la memoria bélica. La memoria bélica en el Norden podría tomarse a dos niveles. El nivel social de la memoria bélica dura, por lo general, una o dos generaciones; el tiempo suficiente para que los sufrimientos, las pérdidas o el revanchismo acaben por disiparse de la memoria colectiva, siempre que los formadores de la opinión pública y de la cultura política no se empeñen en refluirla una y otra vez. Pero cabe también pensar, en el caso nórdico, en una memoria

142. Deutsch, Karl: op cit, p. 379.

143. Väyrynen, Raimo: Stable peace through security communities? Steps towards theory-building. Occasional Paper n° 18 (3), Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies (University of Notre Dame), Notre Dame (IN), 2000, p. 165.

144. Deutsch, Karl: op cit, p. 379.

145. Joenniemi, Pertti: op cit, p. 10.

bélica más amplia a nivel político, que es aquella a la cual recurren las elites gubernamentales para la toma de decisiones en política exterior. Y en este nivel es donde tenemos que buscar el verdadero cambio de rumbo: un abandono de la antigua política de poder que, aprendiendo de las derrotas, llevaron adelante las antiguas potencias regionales, Suecia y Dinamarca. El fin de la época de los antagonismos inter-nórdicos ocurrió cuando ambos países se convencieron de que tantas guerras no habían hecho más que debilitarlos a expensas de sus antiguos competidores continentales. Entonces decidieron no sólo replegarse sobre sí mismos, sino que también abandonaron la vieja lógica de enemistad entre ellos.

Adler y Barnett consideran que “la evidencia de una comunidad de seguridad debiera buscarse no sólo en conductas que sugieran la renuncia a la violencia militar, sino también en la existencia de hábitos profundamente arraigados de resolución pacífica de conflictos”¹⁴⁶.

Un segundo proceso formativo de las comunidades de seguridad plurales “consiste en la difusión de movimientos y tradiciones intelectuales que fomentan la integración y le preparan el terreno político”¹⁴⁷. El encandinavismo político integracionista y, luego de la Guerra de los Ducados, su versión menos ambiciosa representada por el nordismo cultural, fueron los pilares que sostuvieron este proceso de cimentación de la comunidad de seguridad nórdica. Ambas tradiciones intelectuales han sido ya analizadas en el apartado previo del presente capítulo.

En tercer lugar, Kart Deutsch y sus colaboradores sitúan como proceso originario de una comunidad de seguridad “el desarrollo y la práctica de hábitos y capacidades de reciprocidad en cuanto a atención, comunicación y respuesta, con el fin de hacer posible la preservación de la autonomía y la soberanía sustancial de las unidades participantes, además del mantenimiento de las expectativas estables de paz y cambio pacífico”¹⁴⁸. Este proceso tiene que ver con el desarrollo de la capacidad comunicativa entre los miembros de la comunidad y la firme convicción de que el recurso a la fuerza militar es impensable para la resolución de disputas entre ellos. Clive Archer dice, de manera muy gráfica, que “parecería que quienes toman las decisiones en los países nórdicos, incluso frente a la provocación, prefieren tomar un teléfono en lugar de un arma”¹⁴⁹. Y Archer subraya otro factor que tiene que ver con el sentido de comunidad que tanto influye en las percepciones y actitudes de las clases dirigentes nórdicas. “Las diversas instituciones gubernamentales, transgubernamentales y no-gubernamentales nórdicas han garantizado que, dentro de la región, tanto los problemas políticos como los sociales se traten casi como si fuesen problemas domésticos”¹⁵⁰.

Este tercer proceso se ha ido consolidando, sobre todo, en aquellos momentos en los que ciertos conflictos, que por su naturaleza podrían haber desatado situaciones violentas, fueron controlados y manejados por medios pacíficos. Así pudo otorgarse la independencia a Noruega e Islandia y las autonomías a las Islas Åland, las Feroe y Groenlandia. Las expectativas de consenso, situación natural en la política interna de los países nórdicos, han logrado trasladarse a las relaciones entre los gobiernos nórdicos. De tal modo, cada vez que hubieron de hacerse concesiones, lo importante era que estas fueran reconocidas con agradecimiento; no eran vistas como un signo de debilidad, sino como una oportunidad para construir un futuro más armónico.

Características especiales de la comunidad de seguridad nórdica

¿Alguien podría imaginarse una guerra entre Suecia y Dinamarca?. Vuelvo a formularme la misma pregunta que antes. La respuesta, objetivamente, es negativa si descartamos a la ciencia ficción. Resulta asombroso, luego de haber hecho el análisis anterior, descubrir que las premisas de Karl Deutsch podían cumplirse y ver que un grupo de naciones pueda llegar a abolir el recurso a la fuerza física como herramienta de solución de sus conflictos. También es sorprendente descubrir que, en el imaginario colectivo, muchas guerras pueden ser imaginables combinando diversos adversarios. Pero nadie creíble puede pensar en la posibilidad cierta de una guerra entre los países nórdicos, así como nadie pensaría en una guerra entre Estados Unidos y Canadá. Esa reputación se ha forjado, como vimos, luego de un largo camino. Quisiera ahora repasar algunos enfoques nuevos que echan luz sobre el proceso de formación de la comunidad de seguridad nórdica, tratando de entender qué papel ha jugado el elemento de la seguridad.

Sabemos que la paz nórdica ha pasado claramente la prueba del tiempo, a diferencia de otros proyectos de comunidades de seguridad que se han construido en diversas regiones desde la Segunda Guerra Mundial (la Unión Europea, por ejemplo) y, principalmente, después del fin de la Guerra Fría (como el MERCOSUR). Pero algunos teóricos constructivistas, cuyos trabajos aparecieron hacia finales de la década de 1990, plantean que la vinculación que hace Deutsch entre integración y seguridad no se pueden

146. Adler, Emanuel y Barnett, Michael: op cit, p. 35.

147. Deutsch, Karl: op cit, p. 379.

148. Idem, pp. 379-380.

149. Archer, Clive y Joenniemi, Pertti: op cit, p. 14.

150. Idem, p. 17.

aplicar al caso nórdico de manera precisa, sino que requiere de algunas adaptaciones conceptuales que capturen la peculiar naturaleza del proceso. Como el planteo de Deutsch es confuso respecto de qué ocurre primero en los procesos constitutivos de la comunidad de seguridad, la escuela constructivista ha pretendido clarificar algunos temas.

Puntualmente, los aspectos discutidos son dos: primero, que la comunidad de seguridad nórdica no surgió como un programa político para superar los conflictos o la desconfianza entre los países nórdicos y, segundo, que no surgió como un intento de coordinar esfuerzos frente a una amenaza externa común. También se critica la inexistencia de una red institucional fuerte a nivel de los gobiernos y la ausencia de un flujo importante de transacciones comerciales entre los países de la región.

El primer enfoque crítico es planteado por Adler y Barnett. Ellos proponen un esquema de análisis que pretende remediar los vacíos y las imprecisiones de Deutsch acerca del orden que lleva el proceso constitutivo de las comunidades de seguridad. Para ellos, las expectativas confiables de cambio pacífico y la identidad colectiva son productos finales de un largo proceso que requiere un aprendizaje social y la creación de instituciones comunes para superar los antagonismos o una amenaza externa común¹⁵¹. Por muy interesante que resulte esta aproximación, el camino que siguieron los países nórdicos se desvía bastante de esta postura.

Ole Wæver, que ha escrito uno de los capítulos del libro de Adler y Barnett, expresa que en el Norden “no había ningún programa consistente para asegurar la paz entre los países nórdicos. Las transacciones, las instituciones y el sentimiento de comunidad fueron generados principalmente por otras aspiraciones, y contribuyeron, como efecto colateral, a la creación y consolidación de una comunidad de seguridad”¹⁵². Joenniemi destaca que “el caso nórdico [...] no fue construido alrededor de la superación de la guerra y la aspiración a la seguridad; fue en torno de otras cosas. La ausencia de guerra se volvió tan innegable, parece, que no tenía sentido traer el asunto a colación en primer lugar. [...] Parece que las relaciones se volvieron tan amables que no hubo necesidad de una remoción gradual del argumento de seguridad. Las naciones restringieron tanto las opciones a disposición de los estados, que estos últimos estaban exentos de comportarse – dentro de un contexto intra-nórdico – bajo la forma de la política de poder. En orden a convertirse en estados que contaban con la completa aprobación de sus respectivas naciones, los nórdicos tuvieron que asumir entre ellos un tipo de relación diferente – kantiana y mucho más pacífica – de la que se supone que prevalece entre los actores estatales en general”¹⁵³.

En sus trabajos, Deutsch no deja claro si las preocupaciones de seguridad son el disparador para la creación de las comunidades de seguridad o si estas últimas surgen como consecuencia de lazos, intereses o identidades comunes ajenos a la seguridad. Deutsch tampoco reclama como condición la existencia de grandes organizaciones formales a nivel intergubernamental que terminen por crear una identidad común y lazos de solidaridad; de hecho, como ya señalé, su existencia no garantiza nada respecto de la consolidación de expectativas confiables de cambio pacífico entre sus integrantes.

La inversión en la lógica tradicional de la anarquía donde el exterior previo se convierte en interior estuvo determinada por un papel muy fuerte de las naciones nórdicas, que estaban imbuidas por la ideología del nordismo. En los países nórdicos, la relación entre el estado y la nación estuvo caracterizada por un proceso de arribo hacia abajo, en el cual se fueron “haciendo borrosas las fronteras y extendiendo las identidades más allá de la forma moderna de construcción del espacio político”¹⁵⁴. La identidad nórdica actuó como segunda nacionalidad y en la construcción de los adversarios los otros países nórdicos no entraban en esa categoría. El tema de la seguridad fue paulatinamente dejado de lado a la hora de hablar de otro país nórdico. La seguridad ha sido vista como algo redundante. Entonces Wæver sostiene que tendríamos que hablar de comunidades de a-seguridad. Él rechaza el hecho de que las firmes expectativas de paz entre los nórdicos debieran buscarse en instituciones comunes de seguridad. “Seguridad e inseguridad no son opciones exhaustivas, y es necesario dar más atención a la a-seguridad. Usualmente, aquellos que no se sienten inseguros tampoco se sienten conscientemente seguros (o trabajan para estarlo): es más probable que estén ocupados en otros asuntos”¹⁵⁵.

Al contrario de lo que supondrían Adler y Barnett, la identidad nórdica precedió a la creación de instituciones comunes, ha sido el proceso inverso. “El Norden ha evolucionado más por defecto que por diseño”¹⁵⁶, ya que aquí la identidad común es la que crea una comunidad de seguridad de Deutschiana, que luego se institucionaliza formalmente en el Consejo Nórdico y varias otras agencias. Esa identidad común,

151. Adler, Emanuel y Barnett, Michael: op cit, passim.

152. Wæver, Ole: Insecurity, security, and asecurity in the West European nonwar community. En Emanuel Adler y Michael Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, p. 68.

153. Joenniemi, Pertti: op cit, p. 6.

154. Idem, p. 9.

155. Wæver, Ole: op cit, p. 71.

156. Browning, Christopher y Joenniemi, Pertti: Regionality beyond security? The Baltic Sea region after enlargement. *Cooperation and Conflict*, vol. 39, n° 3, 2004, p. 240.

en su proceso formativo, es la que elimina la variable de la seguridad del discurso político cuando este se refiere a las relaciones *entre* los países nórdicos. Pero hay que notar que el concepto de Wæver o Browning sobre la a-seguridad debiera aplicarse a una etapa ya consolidada de la comunidad de seguridad; el argumento de la seguridad es eliminado gradualmente y recién podríamos pensar en la a-seguridad nórdica una vez superadas las denominadas no-guerras de las que habla Wiberg.

La comunidad de seguridad nórdica se diferencia de la europea en muchos aspectos. El Norden no es creado a partir de iniciativas gubernamentales que pretenden evitar la reiteración de una guerra entre sus miembros, cooperando en lo económico para crear confianza y evitar revanchismos. Al contrario, nace como una iniciativa con gran fuerza a nivel social que termina obligando a los gobiernos de los países nórdicos a entenderse recíprocamente, pero no para superar premeditadamente viejos antagonismos, sino para unirlos bajo una serie de valores y principios comunes. En la región nórdica, la comunidad de seguridad es reactiva en el sentido de amenazas externas, si bien raramente son amenazas comunes (salvo durante la Guerra Fría). En el espacio europeo que dio origen a la Comunidad Europea, ésta surge como acción reactiva frente a amenazas que podían venir tanto de adentro (un posible recalentamiento de las relaciones franco-alemanas) como de afuera (el Pacto de Varsovia). La comunidad nórdica precede a la comunidad europea y su estructura organizativa es mucho más elemental.

La conceptualización *deutschiana*, aún con sus imprecisiones, sigue siendo el abordaje más apropiado para encuadrar el caso nórdico. “Los factores *deutschianos*, sin duda, han estado allí para apoyar la existencia de una comunidad de seguridad en la región nórdica. Han sido los elementos necesarios que han ayudado a que la región nórdica pase de ser una zona de paz estable a comienzos de la década de 1900 a ser una comunidad de seguridad a mediados del siglo XX”¹⁵⁷. Si bien los constructivistas han realizado interesantes aportes, Adler y Barnett siguen sin captar la naturaleza del proceso formativo de la comunidad de seguridad nórdica, y Wæver puede dar mejor cuenta de la actualidad del estado de la comunidad de seguridad, pero no explica el proceso formativo. Para ello, considero que de algo puede servir contrastar el proceso formativo de la identidad nórdica con las condiciones y procesos que dan origen a la comunidad de seguridad nórdica; aspectos que ya he desarrollado en el presente capítulo.

Ahora es momento de formularme otra inquietud. ¿Cómo están posicionadas estas comunidades de seguridad, con una fuerte identidad común, para afrontar amenazas externas?. Analizaremos a continuación la única situación histórica en la cual la comunidad de seguridad nórdica percibió una amenaza común y cómo reaccionó frente a ella. La Guerra Fría fue la nueva estructura internacional y el Pacto de Varsovia se puso en la mira de los cinco países nórdicos, una situación novedosa, que no había ocurrido nunca durante la larga paz nórdica.

Capítulo III. Políticas de seguridad en la Guerra Fría

“Escandinavia unida hubiera tenido a su favor todas las posibilidades para preservar su neutralidad, lo que hubiera escapado a cada uno de los países en particular”
- Carl Gustaf Mannerheim, 1949

El legado de la Segunda Guerra Mundial

Uno de los pensadores políticos más sobresalientes que ha dado Argentina señalaba que “la tregua por ser larga, no deja de ser tregua, es decir, una pausa de la guerra”¹⁵⁸. Esa era también la percepción que se tenía en Europa a los pocos meses de finalizada la Segunda Guerra Mundial, especialmente desde que comenzó a patentizarse el antagonismo entre la Unión Soviética y sus antiguos aliados occidentales. Fueron tiempos de grandes cambios en la política internacional.

La Segunda Guerra Mundial había sido un verdadero desastre para Europa e incluso para los países nórdicos. La ocupación militar alemana había dejado grandes heridas en las sociedades de Dinamarca y Noruega; habían sido despertadas abruptamente de su sueño de neutralidad y ya no volverían a sentirse seguras bajo ese paraguas. Dinamarca, además, había perdido Islandia en 1944 a causa de estar ocupada por tropas alemanas. Finlandia, por su parte, había estado en guerra casi continua contra la Unión Soviética, esperando en vano la prometida ayuda franco-británica. Había resistido sola el embate de un enemigo muy superior hasta que recurrió a la Alemania de Hitler para contraatacar en la Guerra de Continuación. Terminó salvándose milagrosamente de la invasión soviética, lo que hubiera hipotecado su independencia, pero perdió toda la Carelia y el acceso al Mar de Barents.

Las consecuencias para Islandia no fueron negativas en el fondo. Su territorio estuvo ocupado por militares británicos y estadounidenses, pero de manera preventiva y armoniosa. Ya hacia el fin de la

157. Archer, Clive y Joenniemi, Pertti: op cit, p. 18.

158. Alberdi, Juan Bautista: El crimen de la guerra. A-Z Editora, Buenos Aires, 1994, p. 158.

guerra, y aprovechando que la metrópoli estaba ocupada por los alemanes, Islandia celebró un plebiscito y declaró su independencia definitiva por medio de un gobierno republicano. Se separaba así de Dinamarca, pero quedarían en su suelo las tropas estadounidenses, cuyo gobierno prefería presionar a Reykiavik para permanecer allí.

El caso de Suecia es, sin dudas, el más airoso y exitoso del legado de la Segunda Guerra Mundial en los países nórdicos. Los suecos tuvieron éxito en la preservación de su neutralidad, manteniéndose al margen de la contienda europea. Y aunque a nivel moral significó muchas renunciaciones de su opinión pública al ver a sus vecinos impotentes, igual de cierto es que exitosamente consiguieron librarse de las desgracias de sus hermanos nórdicos, lo cual fue entendido con gran orgullo popular.

Es preciso subrayar que las experiencias individuales de la guerra fueron determinantes para los países nórdicos en sus decisiones respecto de los pasos a seguir luego de la misma. Sobre todo, esas experiencias adquirirían nuevo vigor cuando comenzaron a avizorarse las tensiones y los recelos de la insipiente Guerra Fría. La primavera de posguerra, donde renacieron tibias esperanzas de pacificación y concordia, duró demasiado poco si consideramos la magnitud de la catástrofe que acababa de enlutar a la humanidad. En este sentido, Dan Reiter, al formular su teoría del aprendizaje, no dice que los pequeños países aprenden "de sus experiencias en las guerras mundiales, y estas lecciones determinan sus elecciones de alianza en los años de paz que siguen a estas guerras"¹⁵⁹. Los estados tienden a repetir los éxitos y a evitar los fracasos del pasado.

La Unión Soviética que durante la guerra había ocupado la región del norte de Noruega y la isla danesa de Bornholm en el Mar Báltico, decidió retirar sus fuerzas militares de esos territorios en 1945 y 1946 respectivamente. No se aprovechó de su situación de ocupante. Otro hecho que hay que resaltar de este período fue el reclamo soviético a Noruega, en 1944, para establecer un condominio sobre las Islas Svalbard, modificando las estipulaciones del tratado de 1920. En 1947 el gobierno noruego rechazó las pretensiones soviéticas y el asunto no volvió a ser reivindicado. Sin dudas, estos eran signos positivos de la ausencia de intenciones soviéticas sobre Escandinavia.

Pero por el otro lado, esos años empezaron a ser testigos de otros signos no tan alentadores de la conducta soviética en Europa. La situación de Turquía y Grecia, la retórica de la Doctrina Truman, el devenir de los países ocupados de Europa Oriental y, como remates, el golpe comunista en Praga y el bloqueo de Berlín parecían indicar otra tendencia en la política internacional. Y los líderes nórdicos, que se hallaban buscando las alternativas para delinear sus políticas de seguridad de posguerra, no fueron indiferentes a esos signos. Particularmente, hacia 1948, tomaron debida nota de la presión soviética sobre Finlandia y de la firma del Tratado de Amistad, Cooperación y Ayuda Mutua. Existe debate historiográfico sobre las supuestas señales diplomáticas soviéticas en 1948 respecto de sus intenciones de celebrar con Noruega un pacto similar al fino-soviético¹⁶⁰. Lo que sí está demostrado es que el 5 de febrero de 1949 la URSS le propuso a Noruega la firma de un pacto de no agresión, oferta que Oslo declinó. La respuesta noruega del 3 de marzo fue que no hacía falta tal acuerdo ya que ambos estados eran miembros de las Naciones Unidas y el principio de no agresión constaba en la Carta de San Francisco¹⁶¹. La Unión Soviética nunca respondió a esa nota.

Halvard Lange, Ministro de Asuntos Exteriores de Noruega entre 1946 y 1965, subrayaba que "con la guerra civil en Grecia, con las insinuaciones en dirección a Finlandia en pos del Tratado de Amistad y Asociación, que significaban un reforzamiento de la presión de la Unión Soviética sobre la política exterior de Finlandia, al menos las actitudes comenzaron a cambiar, y el momento crítico decisivo fue Checoslovaquia"¹⁶².

Estos factores históricos, delineados aquí sintéticamente, fueron las causas principales de los rumbos de las políticas de seguridad de los países nórdicos en el siguiente período, que duraría hasta 1991.

Primer intento de reacomodo: la unión

Frente al panorama de la temprana Guerra Fría, surgió entre los países escandinavos la disyuntiva acerca del curso a seguir en sus políticas de seguridad. Teniendo en cuenta que la historia, la cultura y la tradición ligan indiscutiblemente a los cinco países nórdicos con el mundo occidental, la opción de una alianza con la Unión Soviética jamás fue una alternativa. Los nórdicos se debatían entre dos opciones: tomar posición a favor de los países occidentales o permanecer al margen, no alineados. El nuevo contexto internacional no planteaba demasiado margen de maniobra: o se estaba con el este o se estaba con el oeste. Las posiciones intermedias no eran fáciles pues despertaban las sospechas de uno y otro lado,

159. Reiter, Dan: *Crucible of beliefs: learning, alliances, and world wars*. Cornell University Press, Ithaca (NY), 1996, p. 3.

160. Ingimundarson, Valur: *Between solidarity and neutrality: the Nordic countries and the Cold War 1945-1991*, p. 270.

161. Fol, Jean-Jacques: *op cit*, p. 188. German, Robert: *Norway and the bear. Soviet coercive diplomacy and Norwegian security policy*. *International Security*, vol. 7, n° 2, 1982, p. 58.

162. Brooks, Philip: *Oral history interview with Halvard M. Lange*. Harry S. Truman Library, Independence (Missouri), 1964, pp. 12-13.

incluso la larga neutralidad sueca era desafiada por las dos superpotencias que le exigían a Estocolmo una clara toma de posición.

El 17 de marzo de 1948, se había creado la Unión Europea Occidental por medio del Tratado de Bruselas. Esta organización de defensa incluía a Bélgica, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido. Pero los países escandinavos no fueron invitados a participar debido a las pocas posibilidades que tendría la organización para satisfacer necesidades de seguridad en un territorio tan amplio. No obstante, parece que el principal motivo en la marginación de Escandinavia fueron las opiniones británicas respecto de la "naturaleza temerosa de la política exterior escandinava"¹⁶³. Al respecto, el director para Europa Septentrional del Ministerio del Exterior británico decía que "Suecia nunca entraría en guerra si, por ejemplo, Bélgica o Alemania Occidental hubiese sido atacada por la Unión Soviética, menos aún si la afectada fuese Italia"¹⁶⁴.

Mientras tanto, los estados nórdicos intentaban posicionarse en el juego de ajedrez. Islandia estaba aún debatiendo la presencia estadounidense en su territorio y los modos de asegurarse su reciente independencia. Finlandia había resuelto, en principio, su principal preocupación de seguridad por medio del tratado de 1948. Suecia era, de los países nórdicos, no sólo la mejor posicionada sino también la que menos dudas tenía: las superpotencias estaban entrando en un enfrentamiento del cual el país debería permanecer al margen, no pensaba jugar ajedrez. Dinamarca y Noruega, podría especularse, eran las más indecisas.

Fue el Ministro de Asuntos Exteriores de Suecia, Östen Undén, quien planteó claramente el panorama en un memorando secreto, el 2 de abril de 1948. Undén llamaba la atención de su gobierno diciendo que "la más grave desventaja es que la participación de Suecia del lado de las potencias occidentales dañaría seriamente, en tiempos de paz, las relaciones con la Unión Soviética. Los soviéticos considerarían el asunto, no sin razón, como prueba de la disposición sueca a establecer bases dentro de su territorio para ser utilizadas por futuros enemigos de Rusia. Rusia tendría un fuerte interés en contrarrestar una política sueca semejante. Suecia se convertiría en objeto de disputa entre Estados Unidos de América y la Unión Soviética por la influencia política. Suecia se tornaría un centro de conflicto"¹⁶⁵. Sus conclusiones eran precisas y tajantes.

En base a este diagnóstico de situación, Undén propuso la creación de una comisión escandinava que explorara las posibilidades de concretar, junto a Noruega y Dinamarca, una Unión de Defensa Escandinava. La propuesta implicaba una política de seguridad común como bloque neutral, alejado tanto de los Estados Unidos como de la Unión Soviética. Consideraba que cualquier intento de ataque contra Noruega o Dinamarca por parte de los soviéticos, podría evitarse si este significase la entrada automática de Suecia en la guerra.

El gobierno sueco extendió la propuesta de Undén a sus contrapartes danesa y noruega. Ante la respuesta favorable de estos últimos, se decidió la creación de un comité integrado por políticos, diplomáticos, militares y economistas para que explorara la idea. Las negociaciones no fueron fáciles, pues las posiciones de partida de Suecia y de Noruega eran muy diferentes. Suecia ponía como condición de base el estatus neutralista de la unión de defensa, es decir, que se prescindiera de cualquier tipo de conexión militar o alianza con los dos bloques de poder. Serían los tres estados escandinavos, y nadie más, los que se ocuparían de su propia seguridad, evitando provocar los recelos de las dos superpotencias. Si bien era cierto que Suecia debería tomar las principales cargas militares hasta que Noruega y Dinamarca puedan rearmarse de manera aceptable y creíble, se chocaba con el obstáculo de que los armamentos y equipos eran provistos principalmente por los países occidentales. Este problema se hizo evidente desde que "en diciembre de 1948 y enero de 1949, el gobierno estadounidense y sus embajadas en las capitales escandinavas dejaron en claro que no era aceptable una Unión de Defensa Escandinava separada de la alianza occidental"¹⁶⁶. La alianza no resultaría verosímil sin la provisión de las más altas tecnologías militares por parte de Estados Unidos. Y el precio a pagar para armar militarmente a la unión sería el abandono del requisito de neutralidad. Algo que Suecia no estaba dispuesta a hacer, menos aún en tiempos de paz.

"Para Noruega y Dinamarca el permanecer no alineadas no constituía una opción bajo ninguna circunstancia, ya que la neutralidad no era una solución o una alternativa. La política de neutralidad y su fracaso, el 9 de abril de 1940, había generado una impronta demasiado poderosa en esos países como para realizar otro intento en este tipo de política"¹⁶⁷. Sin embargo, había algunas diferencias entre ambas.

163. Bonnén, Preben y Palosaari, Teemu: op cit, p. 7.

164. Zetterberg, Kent: A Scandinavian Defence Union or NATO-partnership?. En Robert Bohn y Jürgen Elvert, *Kriegsende im Norden*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 1995, p. 236.

165. Ídem, p. 234.

166. Ídem, p. 235.

167. Bonnén, Preben y Palosaari, Teemu: op cit, p. 6.

Dinamarca consideraba que la Unión de Defensa Escandinava sería una alternativa para no involucrarse en los asuntos internacionales, conservando su neutralidad a la vez que se aseguraba la protección de sus vecinos del norte. Noruega, en cambio, estaba convencida de que la unión escandinava debía darse dentro del marco de una alianza occidental más amplia. Según los noruegos, este último ingrediente es lo que le daría verdadero poder disuasivo; la máxima habitual en esos años en Noruega era 'nunca más un 9 de abril'. Además, Noruega no simpatizaba demasiado con la manifiesta preponderancia que tendría Suecia en la etapa inicial de la unión defensiva y, además, suponía que en caso de conflicto Suecia podría replegarse sobre el corazón del Norden, manteniéndose a salvo, mientras Noruega y Dinamarca llevarían la peor parte. En esto último, los noruegos compartían las impresiones británicas.

Los daneses fueron, tal vez, los que más se esforzaron por alcanzar un compromiso que convenza a Suecia y Noruega, se ubicaron en una postura intermedia. Pero en enero de 1949 las conversaciones sobre el proyecto de Unión de Defensa Escandinava fueron abandonadas debido a la imposibilidad de llegar a un acuerdo. Aún después de esto, el gobierno de Dinamarca incluso propuso un pacto defensivo noruego-danés. Pero Suecia lo rechazó porque "desde un punto de vista militar, una defensa común entre Suecia y Noruega era mucho más sencilla de implementar que una entre Suecia y Dinamarca, debido a las grandes dificultades en las posiciones defensivas danesas respecto a la URSS a lo largo de los estrechos daneses, y con las fuerzas soviéticas en el interior de Alemania contando con buenas (excelentes) posiciones para atacar Dinamarca desde el sur"¹⁶⁸.

Si bien la Unión Soviética había manifestado que consideraba el proyecto como una extensión de los planes para establecer una organización atlántica, el golpe mortal se lo dio la decisión estadounidense de restringir la provisión de material militar a otros países que no fuera a sus propios aliados. Esto, junto al temor noruego que despertaban sus fronteras con la URSS en Laponia, llevó a que Oslo decidiera explorar otras alternativas a su política de seguridad más allá de Escandinavia.

Además de los motivos referentes a la falta de coincidencia política, la Unión de Defensa Escandinava según la planteaban los suecos chocaba con importantes obstáculos prácticos que tienen que ver con la situación geopolítica de la región nórdica. "Los estados nórdicos son incapaces de constituir un acuerdo de defensa autárquico. Su superficie es muy extensa en relación a su población; el 'área metropolitana' de los cinco países nórdicos es mayor que los territorios combinados de Francia, Alemania Occidental, Gran Bretaña, Bélgica, los Países Bajos, Luxemburgo y Portugal, mientras que la población es alrededor de un décimo (22,4 millones comparados con 205 millones). Una comunidad de defensa nórdica sería incapaz de mantener las fuerzas marítimas necesarias para proteger los distantes territorios de Groenlandia, las Feroe, Jan Mayen y Svalbard. Ocuparía una ubicación estratégica clave desde el punto de vista del equilibrio entre el Este y el Oeste en general, y para la defensa de Europa occidental en particular"¹⁶⁹.

Segundo intento de reacomodo: la división

La Segunda Guerra Mundial, evidentemente, había dejado un profundo legado en las percepciones que los cinco países nórdicos tenían respecto a sus prioridades esenciales de seguridad. Si a este legado le sumamos la nueva estructura del sistema internacional, entonces podemos comprender mejor el fracaso del proyecto de defensa escandinavo. No pudo surgir nada concreto de la idea y las negociaciones entre Dinamarca, Noruega y Suecia. De este modo, "la Comunidad de Defensa Escandinava permaneció en los libros de historia nórdica como una nota marginal peculiar, un sendero nunca recorrido. La idea de comunidad de los asuntos de defensa nórdica fue dejada de lado durante mucho tiempo"¹⁷⁰. No por tanto tiempo, diría yo.

Luego del fracaso de las negociaciones de 1948-1949, con las últimas esperanzas de una alianza entre los tres escandinavos, resultó un panorama de división en el Norden en asuntos de seguridad exterior. Suecia, que tenía una percepción muy positiva de su política de neutralidad, prefirió seguir su histórica posición que tan útil le había resultado. Prescindiendo de la participación en cualquier clase de alianzas con potencias extranjeras, siguió los principios del no alineamiento en tiempos de paz para poder permanecer neutral en caso de guerra. A esto se le sumaría una política que los anglosajones llaman *bridge-building*, algo así como el fomento de vínculos entre los dos bloques de poder mundiales aprovechando la especial posición que otorga el no alineamiento. Una aclaración hay que hacer respecto de la neutralidad sueca. Hay algo que la distingue de la política de la Confederación Suiza: Suecia apoya su no alineamiento en una importante capacidad defensiva a nivel militar, haciendo creíble así su posición y estando en condiciones de defender su soberanía.

Finlandia, como veremos, optó por seguir una política de neutralidad diferente de la que había seguido hasta 1939, la cual no había logrado salvarla del ataque soviético. En la posguerra, el gobierno de Fin-

168. Zetterberg, Kent: op cit, pp. 238-239.

169. Holst, Johan: Norway's search for a Nordpolitik. Foreign Affairs, vol. 60, nº 1, 1981, p. 65.

170. Bonnén, Preben y Palosaari, Teemu: op cit, p. 8.

landia buscó el reconocimiento de su neutralidad pero otorgando garantías jurídicas y políticas a la Unión Soviética por medio del Tratado de Amistad, Cooperación y Ayuda Mutua firmado en 1948. Esta postura de la política exterior fue conocida como Línea Paasikivi-Kekkonen, los dos presidentes de Finlandia durante la Guerra Fría. El tratado con la URSS la condicionaba en algunos aspectos, era un tratado de garantías ante un ataque contra la Unión Soviética a través de Finlandia, no una alianza defensiva.

Dinamarca, Islandia y Noruega, por otra parte, adoptaron una misma orientación en su política de seguridad. En 1949 ingresaron en la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Pero las posiciones de los tres estados tienen sus matices.

Islandia ingresó a la OTAN para suplir su carencia de fuerzas armadas, pero como condición inicial la organización no podía establecer bases ni tropas en la isla. Sin embargo, como consecuencia de la Guerra de Corea, en 1951 el gobierno de Reykiavik suscribió un tratado con Estados Unidos para establecer una base militar en Keflavik. Aunque esta presencia generaría muchas controversias en la opinión pública islandesa, se trataba de la única garantía de seguridad para Islandia, que se hallaba en una situación estratégica muy vulnerable en el medio del Atlántico norte. Islandia sería el único país nórdico, además del territorio de Groenlandia, en albergar bases militares de la OTAN. No obstante, Islandia prohibió el ingreso de armas nucleares o submarinos atómicos en su territorio y aguas jurisdiccionales.

Noruega y Dinamarca llevaron adelante políticas parecidas, a ambas la historia les había demostrado que la fórmula de la neutralidad no era ninguna garantía, pero a ninguna de las dos les agradaban los compromisos basados en alianzas con las grandes potencias. Ambas se unieron a la OTAN en 1949, pero imponiendo ciertas salvedades a su membresía. Lo que se conoce como política de restricciones o política de bases, consistía en declaraciones unilaterales de los estados noruego y danés en las que se dejaba claro que ninguno de los dos permitiría el establecimiento de bases militares o de tropas aliadas permanentes en sus territorios en tiempos de paz. A esto se sumaría la política nuclear como consecuencia de la creciente importancia de dichas armas en la lógica de la Guerra Fría. En ambos países, al igual que en Islandia, se prohibía el ingreso de armamento nuclear. Podría decirse que esta clase de políticas de alianza restrictivas “estaba diseñada para poner un límite a la superpotencia aliada, con la intención de no provocar a la superpotencia hostil”¹⁷¹. Estas limitaciones tuvieron su origen cuando en enero de 1949, la Unión Soviética envió una brusca nota de protesta al gobierno de Noruega, alegando que el Pacto Atlántico, al cual Noruega estaba proponiendo unirse, planeaba establecer bases aéreas y navales en el territorio de los países cercanos a la Unión Soviética. Desde un principio, Noruega dejó en claro a Moscú que eso no sería realizable en su territorio.

La escisión del Norden en materia de políticas de seguridad era evidente a finales de la década de 1940. Frente al cambio de estructura del sistema, los países nórdicos se habían tomado cuatro años en adaptarse a la misma. De una política de principios, debieron pasar a una política de pragmatismo tratando de salvaguardar sus valores y su identidad. Finlandia y Suecia permanecieron neutrales, pero ésta última con un margen de acción mayor. Dinamarca, Islandia y Noruega se unieron a la OTAN, pero mientras Islandia dependía directamente de las fuerzas armadas norteamericanas, las dos escandinavas pusieron muchas condiciones a la hora de involucrarse. Como veremos a lo largo del presente capítulo, esta peculiar configuración es sólo la punta del iceberg de la seguridad nórdica. Una serie de tramas importantes no está en la superficie, y muchas están incluso ocultas. El entramado de la seguridad nórdica durante la Guerra Fría no se parece al típico juego de ajedrez del bipolarismo. Los cinco países nórdicos se las ingeniaron inteligentemente para convertirse en un juego del efecto dominó, donde cualquier intento de las superpotencias por empujar la pieza que tenían más a mano, terminaba provocando la caída de las otras cuatro. Y la última en caer, se derrumbaba sobre la superpotencia adversaria.

Como acertadamente señala Valur Ingimundarson, “cualquier esfuerzo por señalar las similitudes en la experiencia nórdica durante la Guerra Fría resulta inútil si no se toman en cuenta las diferencias”¹⁷². Veremos llamativas evidencias de aparentes contradicciones, pero también hallaremos varias paradojas. Nórdicos pero divididos, europeos pero neutrales, comprometidos pero marginales... son todas especialidades de la casa en la política de seguridad de la región nórdica.

Finlandia

Finlandia salió maltrecha de la Segunda Mundial pero, “aunque derrotada, Finlandia no había sido conquistada. Aparte de la Gran Bretaña y la Unión Soviética, Finlandia fue el único de los países europeos participantes en la segunda Guerra Mundial que pudo evitar la ocupación militar”¹⁷³. Sin embargo, varias fueron las lecciones aprendidas por los líderes finlandeses de ese duro proceso de tres guerras consecutivas en cinco años, sobre todo que debían cultivarse buenas relaciones con la Unión Soviética,

171. Thune, Henrik y Ulriksen, Ståle: op cit, p. 15.

172. Ingimundarson, Valur: *Between solidarity and neutrality: the Nordic countries and the Cold War 1945-1991*, p. 269.

173. Jakobson, Max: *La neutralidad finlandesa*. Fondo de Cultura Económica, México, 1970, p. 35.

pues la independencia de Finlandia no podía depender de la ayuda de Occidente. “Antes de la guerra se había aclamado a Finlandia como un puesto de avanzada del Mundo Occidental contra Rusia comunista. Cuando el puesto fue atacado en 1939, el resto del mundo vitoreó y aplaudió a sus defensores, pero ningún país se apresuró a venir en su auxilio”¹⁷⁴. Surgió así una nueva tendencia en el pensamiento político finlandés, basada en el retorno a la neutralidad pero haciéndola creíble para la Unión Soviética.

Resultaba claro que las fronteras finlandesas anteriores a 1939 no se adaptaban a los cálculos estratégicos de la Unión Soviética. El istmo de Carelia, entre el lago Ladoga y el golfo de Finlandia, había sido de una importancia crucial para la defensa de San Petersburgo / Leningrado desde que Pedro el Grande fundó esta ciudad en 1703. En algunas cuestiones la política de seguridad rusa no había cambiado, pues seguía siendo vital el acceso a los mares cálidos y Leningrado cumplía la función de punta de lanza hacia el Mar Báltico. En menor medida que el istmo de Carelia, el resto del territorio finlandés era importante como zona de amortiguación que, por su condición de tal, no debía ser amenazante. “Uno de los temas más recurrentes en el pensamiento estratégico ruso durante varios siglos ha sido [...] la creencia en la necesidad de establecer algún control, aunque incompleto, sobre Finlandia en orden a evitar que se convierta en un punto de lanzamiento para un ataque sobre Rusia”¹⁷⁵.

El tratado de paz fue firmado en París en febrero de 1947. En él se reproducían los términos del armisticio firmado en Moscú, ya que Finlandia no tuvo ninguna posibilidad de negociación en la conferencia. Juho Paasikivi, primer ministro del presidente Mannerheim desde octubre de 1944, fue electo presidente de Finlandia en abril de 1946. Su política y la de su sucesor, conocida en la historia como Línea Paasikivi-Kekkonen, partiría del reconocimiento de los verdaderos intereses rusos respecto de Finlandia. Según sus mentores, la Unión Soviética no tenía intenciones ofensivas contra Finlandia, sino que su interés por el resguardo de Leningrado la hacía tener un interés “fundamentalmente estratégico y defensivo”¹⁷⁶.

Sobre la base de dicha interpretación, el poder político finlandés adoptó una actitud más flexible y conciliadora, pero mucho más pragmática que la anterior. La Línea Paasikivi-Kekkonen tomó dos cursos de acción paralelos, según lo define Efraim Karsh: uno positivo y otro negativo. “El componente positivo de la estrategia nacional finlandesa estuvo representado por esfuerzos regulares y prolongados para convencer a la Unión Soviética de la buena voluntad de Finlandia, y una firme renuencia a otorgar cualquier clase de ayuda a los enemigos actuales o potenciales de la Unión Soviética. El componente negativo, por otra parte, se manifestó en la construcción de poderío militar, con el objeto de demostrar a potenciales agresores que la violación de la integridad territorial finlandesa les costaría caro – una política de disuasión por denegación”¹⁷⁷.

Desde un primer momento, la interpretación que hacía Paasikivi respecto de los intereses soviéticos parecía ingenua ante los ojos de occidente, que veía en la URSS a una potencia expansionista y agresiva que no tardaría en dar un golpe contra Finlandia. Esta última, mediante una precisa política de seguridad, logró evitar convertirse en una democracia popular al estilo soviético obteniendo el respeto por su neutralidad y sus instituciones democráticas, pero teniendo ciertos miramientos y consideraciones respecto de su gran vecino del este.

La primera prueba para la nueva línea de la política de seguridad finlandesa provino, previsiblemente, de Moscú. “El 23 de febrero [de 1948], el Presidente Paasikivi recibió una carta personal del Generalísimo Stalin. [...] Señalaba Stalin que Finlandia era el único de los vecinos europeos de la Unión Soviética con el que ésta no había celebrado aún un acuerdo de defensa contra una repetición de la agresión alemana; deseaba saber si Finlandia estaba dispuesta a concluir con la Unión Soviética un tratado de asistencia recíproca similar a los que la Unión Soviética había concluido recientemente con Hungría y Rumania”¹⁷⁸. El interés soviético se basaba en asegurarse el frente occidental contra una posible reiteración de la agresión alemana, sobre todo teniendo en cuenta las sospechas soviéticas sobre el Plan Marshall y su concomitante impacto en la restauración del poderío alemán. En cuanto a Finlandia, la petición soviética resultaba en concordancia con la esencia de la Línea Paasikivi-Kekkonen y, por tanto, sería aceptada pero bajo ciertas condiciones. Finlandia, si bien deseaba ofrecer garantías de seguridad a la Unión Soviética, no quería convertirse en su aliado y perder su margen de maniobra y su neutralidad. El proyecto finlandés, negociado en Moscú, fue firmado por ambos países el 6 de abril de 1948. Los soviéticos aceptaron las condiciones finlandesas que estipulaban un término de diez años para la duración del tratado, luego de cuyo plazo debía procederse a su renovación y, probablemente, a su renegociación.

El Tratado de Amistad, Cooperación y Ayuda Mutua entre la República de Finlandia y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas reconocía, en su preámbulo, el propósito finlandés de permanecer al

174. Idem, pp. 47-48.

175. Karsh, Efraim: Finland: adaptation and conflict. International Affairs, vol. 62, nº 2, 1986, p. 265.

176. Jakobson, Max: op cit, p. 50.

177. Karsh, Efraim: op cit, p. 267.

178. Jakobson, Max: op cit, p. 52.

margen de los conflictos entre las grandes potencias, es decir, la neutralidad de Finlandia. Los dos primeros artículos del tratado – los más importantes – eran los llamados ‘artículos militares’ y establecían lo siguiente:

Artículo 1. Ante la eventualidad de que Finlandia, o la Unión Soviética a través de territorio finlandés, se convierta en objeto de un ataque armado por parte de Alemania o cualquier estado aliado con ésta, Finlandia combatirá para repeler el ataque, en cumplimiento de sus obligaciones como estado independiente. En tales casos, Finlandia utilizará todas sus fuerzas disponibles para defender su integridad territorial por tierra, mar y aire, y lo hará dentro de las fronteras de Finlandia de acuerdo con las obligaciones definidas en el presente Tratado y, si fuese necesario, con la ayuda de, o conjuntamente con, la Unión Soviética. En los casos mencionados la Unión Soviética otorgará a Finlandia la ayuda requerida, cuyo otorgamiento estará sujeto a acuerdo mutuo entre las Partes Contratantes.

Artículo 2. Las Altas Partes Contratantes realizarán consultas entre ellas si se establece que está presente la amenaza de un ataque armado según se describe en el artículo 1.¹⁷⁹

Hay que notar que, según los términos del tratado, los finlandeses no serían requeridos para enviar tropas para luchar junto a los soviéticos, sino simplemente para proteger su propio territorio. Y esto es algo que, con tratado o sin él, Finlandia haría de todas formas. Las garantías finlandesas, como se ve, eran muy limitadas. La colaboración militar entre ambos países en caso de un ataque sólo se daría si existiera previo acuerdo mutuo entre Finlandia y la Unión Soviética; no existe una cláusula automática. Sin embargo, “desde el punto de vista finlandés, la cláusula más problemática del Tratado de Amistad, Cooperación y Ayuda Mutua trataba acerca de las consultas fino-soviéticas sobre medidas de defensa conjuntas si pareciese inminente una amenaza desde Alemania. Aunque el tratado no obligaba a Finlandia a aceptar la ayuda militar soviética en caso de avizorarse tal amenaza, existía temor de que los soviéticos pudiesen inventar una amenaza y exigir consultas, incluso quizás bases militares en Finlandia”¹⁸⁰. Si se mira detenidamente el tratado, éste no compromete la neutralidad finlandesa proclamada en él, ya que la única posibilidad de participación en acciones militares con otro estado, la Unión Soviética en este caso, se daría en caso de que Finlandia sea víctima de un ataque armado. Y, la búsqueda de protección militar de otro estado, en caso de convertirse en víctima de agresión, constituye un derecho que asiste a cualquier estado neutral dentro de los márgenes jurídicos internacionales de la legítima defensa.

Muchos han sido los planteos históricos respecto de las limitadas exigencias soviéticas sobre Finlandia en la negociación del tratado de 1948. Jussi Hanhimäki considera que Finlandia no revestía la misma importancia estratégica que Europa central, por lo que las cláusulas del tratado fueron más suaves que las de aquellos firmados con Bulgaria, Polonia o Checoslovaquia. Por otra parte, Suecia entraría a jugar un papel decisivo según el cual haber empujado a Finlandia a una alianza con la URSS hubiese implicado un posible abandono de la neutralidad por parte de Suecia¹⁸¹. Este mismo argumento de Hanhimäki es compartido por la amplia mayoría de los historiadores y teóricos. Henrikki Heikka considera que la libertad de maniobra que pudo conservar Finlandia durante la Guerra Fría fue “un pequeño milagro en sí mismo, y puede ser atribuido – además de a la determinación de los finlandeses para defender su independencia en la Segunda Guerra Mundial – al hecho de que el oeste de Finlandia se extiende Suecia, mientras que al oeste de los satélites de Europa Oriental estaban Alemania y el frente central”¹⁸². Yo agregaría el hecho de que la realización de mayores demandas sobre Finlandia hubiese significado una nueva ruptura y, tal vez, la reiteración de una guerra desgastante por parte de la URSS en contra de un país que demostró una tenaz resistencia frente a la agresión externa. Algo que sucedería en un contexto en que los soviéticos estaban muy ocupados en consolidar sus posiciones en el frente central y oriental, y cuando ya se percibía el primer resquebrajamiento del bloque comunista con la disidencia de Yugoslavia.

Durante toda la Guerra Fría, el tratado de amistad de 1948 funcionó como telón de fondo para la política de seguridad de Finlandia. Si bien este país nórdico logró esgrimir y mantener una política de neutralidad, la misma estuvo condicionada fuertemente por el temor que despertaba el artículo 2 del tratado. Aunque Finlandia se mantuvo al margen de toda alianza militar y no se involucró en ningún conflicto, tuvo un doble condicionamiento por parte de la Unión Soviética. Las medidas de fomento de la confianza a las que se veía presionada Finlandia influyeron tanto en su política exterior como en su política interna.

Como condición del acuerdo de armisticio de Moscú, el Partido Comunista de Finlandia fue legalizado y había estado formando parte del gobierno luego de la Segunda Guerra Mundial. En la primavera de 1948 comenzaron a circular varios rumores acerca de que los comunistas planeaban un golpe de estado en

179. Grenville, John y Wasserstein, Bernard: *The major international treaties of the twentieth century*. Taylor & Francis, Londres, 2001, p. 395 (traducción propia).

180. Hanhimäki, Jussi: “Containment” in a borderland: the United States and Finland, 1948-49. *Diplomatic History*, vol. 18, n° 3, 1994, pp. 360-361.

181. *Idem*, p. 361.

182. Heikka, Henrikki: *The evolution of Russian grand strategy and its implications on Finnish security*. Northern Dimensions 1999, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 1999, p. 32.

Finlandia. El gobierno, entonces, tomó una serie de medidas militares precautorias para evitarlo. Aunque su veracidad no se ha podido confirmar, los rumores influyeron decisivamente en la derrota aplastante de los comunistas en las elecciones parlamentarias celebradas en julio de 1948. Los temores de la opinión pública y, consiguientemente, del electorado en Finlandia se habían multiplicado por el antecedente de Checoslovaquia. De allí en adelante, se evitó sistemáticamente que los comunistas volviesen a formar parte en los gobiernos, prefiriéndose gobiernos minoritarios antes que aquellos en los que los comunistas pudiesen ocupar ministerios claves.

El nuevo gobierno formado en julio estaba encabezado por el socialdemócrata Karl Fagerholm y no estaba integrado por ningún comunista. Los soviéticos, que odiaban abiertamente a los socialdemócratas finlandeses, protestaron tanto mediante la prensa como a nivel diplomático y fomentaron la organización de huelgas en diversas empresas. “Sin embargo, Paasikivi se mantuvo firme frente a la presión soviética. Sin dudas, cuando dio su aprobación al nuevo gobierno, Paasikivi suponía que se iba a aplicar presión; pero sabía que sólo la plena implementación de los procesos electoral y parlamentario indicarían que el sistema político finlandés estaba funcionando nuevamente de acuerdo con el modelo democrático occidental”¹⁸³. El gobierno de Paasikivi logró evitar dos cosas importantes: que la Unión Soviética se involucrara en la política interna de Finlandia y que los comunistas integraran gobiernos de coalición. Ambas situaciones generaban la desconfianza de Moscú. Incluso cuando se postuló para la reelección presidencial en 1950, la prensa soviética le dirigió durísimos ataques. Paasikivi había sostenido en 1948 que “ante todo deberíamos darnos cuenta de que somos nosotros mismos, es decir, el Parlamento y el presidente de nuestro país, y no Moscú, los que tenemos que decidir a quién corresponde formar parte de nuestro gobierno”¹⁸⁴.

Durante la era Paasikivi, las verdaderas concesiones debieron hacerse en materia de política exterior. Para apaciguar la paranoia de Stalin, Finlandia debió restringir sus contactos comerciales y diplomáticos con los países occidentales, rechazar la ayuda del Plan Marshall y abstenerse de tomar parte en las iniciativas escandinavas en curso en esa época (el proyecto de Unión de Defensa Escandinava y, luego, el Consejo Nórdico). En estos casos, la URSS hacía saber a Finlandia que su participación sería considerada un acto hostil. Paasikivi tuvo gran decisión para manejar libremente los problemas internos, pero a costa de renunciar a su libertad en el ámbito externo.

Hay que subrayar que el rechazo finlandés a la ayuda proveniente del Plan Marshall se justificó bajo los mismos argumentos que se utilizaron respecto de la cuestión alemana. Finlandia evitó reconocer tanto a la República Federal como a la República Democrática, con ninguna de las dos estableció relaciones diplomáticas, esgrimiendo una rigurosa concepción de la neutralidad según la cual Finlandia optaba por permanecer ajena a toda situación que representara un conflicto entre las grandes potencias de la Guerra Fría¹⁸⁵. Al igual que con la cuestión de Alemania, como el Plan Marshall generaba tensiones, el gobierno finlandés prefirió abstenerse cortésmente de aceptar la ayuda económica.

Si bien es cierto que Finlandia realizó ciertas concesiones a la URSS en materia de política exterior, no es menos cierto que otras decisiones podrían interpretarse en el sentido inverso. No olvidemos la propuesta soviética de celebrar una conferencia de paz europea, “para la cual Molotov recomendó firmemente a los finlandeses que acepten la invitación”¹⁸⁶. Sería la conferencia de Varsovia, que el 14 de mayo de 1955 daría origen al pacto homónimo. “Formalmente, la respuesta fue favorable: Finlandia estaría satisfecha de unirse a una conferencia de *todos* los estados invitados. Así que cuando occidente declinó la invitación, Finlandia evitó enviar una delegación a la conferencia”¹⁸⁷. La política exterior de Paasikivi podría entenderse mejor como una toma de distancia de aquellas iniciativas controversiales de la Guerra Fría, y no como una sumisión a los designios de la URSS.

La cláusula sobre la duración del tratado de amistad fue un verdadero haz bajo la manga de Paasikivi, quien en 1955 negoció con los soviéticos la devolución de la base naval de Porkkala¹⁸⁸ a cambio de la extensión de la validez del tratado de 1948 por un plazo adicional de veinte años. Este hecho pretendía demostrar las buenas intenciones de Nikita Kruschev por medio de acciones concretas más allá de los discursos. Además, esta concesión le permitía a la URSS proclamar que no tenía bases militares fuera de su territorio, algo de lo que sí podía acusarse a Estados Unidos. En sí, la base de Porkkala había perdido hacía mucho tiempo su importancia estratégica para la defensa del acceso marítimo a Leningrado. No

183. Karsh, Efraim: op cit, p. 271.

184. Jussila, Osmo et al: op cit, p. 314.

185. Un pormenorizado análisis de la cuestión de Alemania en la política exterior de Finlandia puede hallarse en Jakobson, Max: op cit, pp. 71-78.

186. Rentola, Kimmo: op cit, p. 80.

187. Ídem, p. 80.

188. La base de Porkkala había sido cedida en arrendamiento a la URSS por cincuenta años como condición de la Paz Preliminar de Moscú de 1944. La base se encuentra ubicada al oeste de Helsinki, en la margen septentrional del golfo de Finlandia, y había servido desde la época de los zares para instalar artillerías costeras que evitaran el avance de fuerzas navales hacia San Petersburgo.

obstante, para Finlandia era un paso importantísimo. “Si la Unión Soviética hubiese albergado designios agresivos contra Finlandia, habría podido fácilmente utilizar a Porkala para ejercer presión, hacer chantaje, o aun para marchar rápidamente sobre la capital. [...] La retirada] otorgaba un fuerte apoyo a la tesis de Paasikivi de que la política soviética en Finlandia era defensiva, y que su política de prudente apaciguamiento de los intereses de la seguridad soviética era la mejor forma de asegurar la independencia finlandesa”¹⁸⁹.

Lo más importante de este suceso estaba representado por la posibilidad que se le abría a Finlandia en cuanto al reconocimiento internacional de su neutralidad, algo que resultaba incongruente con la presencia de fuerzas militares extranjeras en su territorio. Le correspondió al sucesor de Juho Paasikivi conseguir el reconocimiento internacional que buscaba Finlandia.

Otro hecho destacable, que marca el cambio de perspectiva soviética sobre Finlandia, fue el retiro de las objeciones para que el país se integre en las estructuras nórdicas de cooperación. Así, el 1955 Finlandia no sólo se incorporó a las Naciones Unidas sino que pasó a formar parte del Consejo Nórdico, recién después de tres años de su creación. Este paso fue muy relevante para Finlandia pues podía volver a reunirse con sus hermanos nórdicos, esta vez por medio de estructuras formales de cooperación. Aunque el consejo estaba integrado por parlamentarios, tenía carácter consultivo y no se ocupaba de cuestiones acerca de la seguridad o la defensa, significaba una apertura. Además, con los años, los asuntos de seguridad comenzaron a abordarse informalmente entre los ministros de asuntos exteriores nórdicos, posibilitando la coordinación de ciertas posturas. A diferencia de la especial relación con Rusia, que sólo sería transitoria y fingida, la perspectiva nórdica no sería abandonada nunca más por Finlandia, sería el principal anclaje de su política exterior durante toda la Guerra Fría. Finlandia no podía hacer nada que perjudicara a la Unión Soviética, pero más impensable aún sería hacer algo que perjudicara a sus vecinos nórdicos.

En febrero de 1956 Urho Kekkonen fue electo presidente de la república, habiéndose desempeñado desde 1950 como Primer Ministro de Paasikivi. En 1962 y 1968 sería reelecto para el mismo cargo. Kekkonen representaba en sí mismo la continuación de la política exterior de Paasikivi y, por tanto, la garantía de buenas relaciones con la Unión Soviética. En línea con la búsqueda de reconocimiento internacional, a comienzos de la década de 1960, el presidente finlandés realizó una serie de visitas a varios países occidentales y a los principales países del entonces llamado Tercer Mundo. “Como resultado de sus visitas a Occidente, Kekkonen pudo proclamar que todas las Grandes Potencias habían reconocido explícitamente la neutralidad finlandesa”¹⁹⁰. Durante sus años en la presidencia, si bien se mantuvo una política de consideraciones hacia los soviéticos, las concesiones debieron hacerse en política interior para alcanzar progresos en lo exterior. Se trató de un viraje en la anterior política de buena vecindad. “El interés soviético en los asuntos domésticos de Finlandia no era ideológico, sino más bien práctico: evitar que ‘elementos anti-soviéticos’ obtengan poder e influencia en el sistema político y la prensa finlandeses, y asegurarse que los puestos claves del gobierno permaneciesen en manos de políticos que adhieran a la línea de Paasikivi”¹⁹¹. Hay que señalar que, no obstante, los comunistas no tenían la fortaleza electoral suficiente como para representar un peligro a la estabilidad democrática, las aspiraciones de Moscú no pasaban por especulaciones respecto de un cambio de régimen en Finlandia.

En la historia de la política exterior de Finlandia existen dos hechos puntuales muy representativos que ilustran la tensión entre Finlandia y la Unión Soviética. La primera de estas situaciones, conocida como ‘crisis de la helada nocturna’, se planteó en 1958 con motivo de la elección parlamentaria de julio. Debido a una división interna dentro del Partido Socialdemócrata de Finlandia (SDP), resultó que la Unión Democrática del Pueblo Finlandés (SKDL)¹⁹² obtuvo la primera minoría en el Parlamento. Sin embargo, el resto de los partidos – dos tercios de los parlamentarios – apoyaron la formación de un gobierno socialdemócrata encabezado por Karl Fagerholm. Al igual que diez años antes, Fagerholm excluyó a los comunistas de su gabinete y, como había ocurrido también entonces, la Unión Soviética reaccionó. Pero esta vez con mayor vehemencia. “En Moscú [...] se dio a entender de manera inequívoca que no se tenía buena opinión de [...] Fagerholm]: la Unión Soviética aplazó las negociaciones ya acordadas, sobre canales y comercio. Se demoró en las entregas de los pedidos y permitió a su radio y prensa que sometieran al nuevo gobierno finlandés a un verdadero acoso crítico. Además, el embajador soviético, Lebedev, abandonó Helsinki inesperadamente con destino a su país, lo que en Helsinki se interpretó como un serio signo de que las relaciones fino-soviéticas estaban empeorando”¹⁹³.

Las presiones públicas y de Kekkonen contra los ministros del Partido Agrario – del que provenía el presidente – forzaron la dimisión de los mismos. El primer ministro Fagerholm decidió renunciar también

189. Jakobson, Max: op cit, p. 65.

190. Idem, p. 67.

191. Karsh, Efraim: op cit, p. 272.

192. Núcleo político que agrupaba al Partido Comunista y otras fuerzas de izquierda.

193. Jussila, Osmo et al: op cit, p. 342.

al perder el apoyo de los agrarios. Kruschev dijo que las relaciones con Finlandia habían atravesado una 'helada nocturna', como consecuencia obvia del temor soviético de que un gobierno fuerte socialdemócrata se separase de los lineamientos del presidente Kekkonen o de que, de tener éxito, hiciese peligrar la reelección del presidente en 1961. Los finlandeses tomaron ese curso de acción bajo el temor de que la crisis sobre Berlín Occidental, de fines de 1958, motivara en la Unión Soviética una solicitud de consultas con Finlandia en virtud del artículo 2 del tratado de 1948. Así, en cambio, los soviéticos se tranquilizaron y ya en enero de 1959 la escarcha de la helada se había derretido.

Sin embargo, la situación más apremiante de la era Kekkonen fue, tal vez, la denominada 'crisis de la nota' de 1961. En cuanto a las causas, varios historiadores señalan que los preparativos electorales de Finlandia fueron los verdaderos causantes, el motivo de fondo. La formación de un amplio frente opositor a Kekkonen en vistas de las elecciones presidenciales de 1962 había producido un alineamiento de socialdemócratas junto a los partidos burgueses¹⁹⁴, todo lo cual hacía prever la derrota del presidente. Como indiqué anteriormente, si algo obsesionaba a Kruschev era la continuidad política en Finlandia que asegurara la línea Paasikivi-Kekkonen. Y la URSS prefería la reelección de Kekkonen, al cual consideraba una garantía en sí mismo. En este sentido, se nos presenta un extraño panorama de personalización de las relaciones internacionales, donde los carismas y los contactos personales funcionan mejor que otros instrumentos en situaciones de crisis. Jean-Jacques Fol plantea que en las relaciones fino-soviéticas hay una reiteración de ese parámetro de conducta¹⁹⁵.

En el ámbito externo, el endurecimiento de las posiciones y los preparativos militaristas con motivo de la crisis en torno a Berlín influyeron negativamente en la situación de Finlandia¹⁹⁶. En sí, el argumento alemán fue el que dio origen a la crisis. El 30 de octubre de 1961, el embajador finlandés en Moscú recibió una nota diplomática del gobierno de la Unión Soviética que proponía "consultas, de conformidad con el Tratado Soviético-Finlandés de Amistad, Cooperación y Asistencia Recíproca, sobre medidas para la defensa de las fronteras de los dos países contra la amenaza de agresión armada de parte de la Alemania Occidental y los Estados aliados con ella"¹⁹⁷. Dentro de este grupo de estados, el gobierno soviético incluía nada más ni nada menos que a Dinamarca y Noruega que, en ese entonces, participaban junto con Alemania Federal en la creación de un comando conjunto de la OTAN en el Mar Báltico.

Noruega reaccionó inmediatamente. "El Ministro de Asuntos Exteriores, Halvard Lange, y el Ministro de Defensa, Gudmund Harlem, dejaron entrever prudentemente que la política de alianza restrictiva podía cambiar si continuaba la presión sobre Noruega"¹⁹⁸. Se refería a la doble política noruega que prohibía, por un lado, el emplazamiento de bases militares extranjeras en su territorio en tiempos de paz y, por el otro, el uso de armas nucleares por parte de sus fuerzas armadas y su almacenamiento en suelo noruego.

Al recibir la nota diplomática de Moscú, Kekkonen se hallaba en una gira por Estados Unidos de América. Decidió no responder la nota, descartando de plano cualquier tipo de consulta en virtud del tratado de 1948, pues Finlandia no estaba de acuerdo en que Alemania Federal estuviera preparando una agresión. Se limitó, simplemente, a enviar a su ministro de asuntos exteriores a Moscú para sondear las preocupaciones soviéticas.

Sobre la base de la desconfianza transmitida por la URSS, Kekkonen decidió disolver el parlamento y anticipar los comicios de renovación, haciéndolos coincidir prácticamente con la elección presidencial. De este modo, desarticulaba la unidad de la oposición que obligatoriamente tenía que realizar campañas separadas para las elecciones legislativas. En noviembre de 1961, Honka renunció a su candidatura presidencial. Paralelamente, Kekkonen decidió entrevistarse personalmente con Nikita Kruschev y jugar la llamada 'carta nórdica'. Hizo saber a la Unión Soviética que "la celebración de consultas militares entre Finlandia y la Unión Soviética podría causar preocupación y temores de guerra en los otros países escandinavos. En cambio, si el Gobierno soviético retirara su proposición, la opinión pública de Escandinavia se tranquilizaría y habría menos necesidad de preparativos militares, no sólo en Finlandia y Suecia, sino también en los dos miembros escandinavos de la OTAN, Dinamarca y Noruega"¹⁹⁹. El gobierno soviético retiró automáticamente la solicitud de consultas militares. La crisis de la nota estaba superada.

194. El candidato socialdemócrata a la presidencia era Olavi Honka y, en torno a éste, se formó lo que dio en llamarse la Liga de Honka.

195. Fol, Jean-Jacques: op cit, pp. 236-243.

196. En el escenario internacional también hay que señalar que en abril de 1961 Estados Unidos había intentado invadir Cuba, en mayo el gobierno de Kennedy envió los primeros consejeros militares a Vietnam y el 13 de agosto la República Democrática Alemana inició la construcción del Muro de Berlín. Este conjunto de acontecimientos, que tensaron las relaciones entre las dos superpotencias, fueron el marco para la crisis que afectó a Finlandia.

197. Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia: Ulkopoliittisia Lausuntoja ja Asiakirjoja, 1961, pp. 209-213. Citado en Jakobson, Max: op cit, p. 92.

198. Peterson, Magnus: op cit, p. 2.

199. Jakobson, Max: op cit, p. 102.

En varios círculos periodísticos, políticos o académicos del mundo occidental la situación de Finlandia jamás fue comprendida. Por esos años se acuñó un prejuicioso neologismo; comenzó a hablarse de finlandización²⁰⁰. Por finlandización se entendía a “la extrema adaptación a una superpotencia vecina a través de una cesión parcial y voluntaria de la autonomía interna y externa en orden a asegurar la supervivencia como estado”²⁰¹. No está dentro del interés del presente trabajo entrar en un debate sobre la justicia del término pero, considerando la enorme resonancia que supo tener, valen la pena algunas reflexiones como toma de posición personal.

Lo cierto es que el caso de Finlandia ha sido único: mientras que Yugoslavia era una vergüenza para la Unión Soviética, Finlandia era un acertijo para los estadounidenses. Algunos pensadores llegaron a verla como una suerte de caballo de Troya soviético vestido con traje occidental. En sí, la adaptación finlandesa, esa serie de concesiones analizadas, “resultaron no ser más que movimientos tácticos que contribuyeron al logro de las metas estratégicas finlandesas: conseguir la aceptación y el reconocimiento soviético de un sistema político, social y económico de tipo occidental en la proximidad de sus fronteras”²⁰². Por medio de sus renuncias en política exterior, Paasikivi tuvo las manos libres para ir marginando a los comunistas de la vida política del país, a la vez que afianzaba la democracia. Kekkonen prefirió boicotear a los gobiernos socialdemócratas que desagradaban a Moscú, y a él mismo, para poder integrarse al mundo occidental y escandinavo. Eliminado el peligro comunista interno y estrechados los vínculos externos con un claro anclaje occidental, Finlandia nada tenía que envidiarles a los países de América Latina o de Europa del Este. Fue allí donde se produjeron traumáticos cambios de régimen, intervenciones militares, golpes de estado, proscripciones políticas y miles de crímenes de lesa humanidad. A dichas regiones, una bajo la égida norteamericana y otra bajo la soviética, podría aplicárseles mucho mejor el término finlandización. Incluso el caso de Cuba, que seguramente quiso evitar algo similar a la finlandización, resultó en términos pragmáticos un rotundo fracaso.

Varias son las lecciones que podemos extraer de la política de seguridad de Finlandia, delineada en gran parte a través de la Línea Paasikivi-Kekkonen. Primero, fue una política que buscó y consiguió crear confianza tanto en Estados Unidos como en la Unión Soviética. Segundo, los frenos que puso Finlandia a las aspiraciones rusas sirvieron decisivamente para la preservación de la neutralidad de Suecia, que podía tener resguardada su frontera oriental. Tercero, alejando a las superpotencias, Finlandia contribuyó a la baja tensión del Norden. Finalmente, la Línea Paasikivi-Kekkonen consistió en una política de principios pero con un fuerte ingrediente de pragmatismo.

Suecia

El final de la Segunda Guerra Mundial encontró a Suecia en una posición ciertamente privilegiada. Forzada por el aislamiento, debió hacer una substancial reconversión industrial para diversificar su producción, orientarla al mercado interno y autoabastecerse. “Además, y es un factor importante, Suecia abordó el período de posguerra sin pérdidas humanas, sin inválidos, huérfanos o viudas de guerra, y también, sin problemas territoriales”²⁰³. Con todo, lo más positivo resultaba ser el éxito que los suecos habían cosechado en política de seguridad: la preservación de su neutralidad. Como si esto fuese poco, las fuerzas armadas de Suecia estaban entre las más importantes del continente, su poder defensivo estaba intacto.

Sin embargo, el nuevo panorama estratégico de la Guerra Fría representaba una situación bastante compleja para la política exterior de Suecia. Ella que, como la principal potencia nórdica, había tenido una larga historia de influencia en el Mar Báltico, ahora veía el ascenso soviético a lo largo de esas costas, incorporando a los estados bálticos, aliándose a Polonia y ocupando el este de Alemania. Era una situación preocupante, fundamentalmente porque la Gran Bretaña estaba agotada luego de la guerra y Estados Unidos aún no había adquirido compromisos concretos en la seguridad europea.

Los primeros pasos de Suecia, como vimos anteriormente, fueron dados en la dirección de una alianza de tipo defensivo con Noruega y Dinamarca, con la condición de que la misma no tuviera ningún vínculo formal con los bloques de poder. Debido al fracaso de las tratativas, Suecia retomó su viejo papel de estado neutral. La máxima de la política de seguridad sueca en la Guerra Fría sería: no alineamiento en tiempos de paz aspirando a la neutralidad en caso de guerra. En 1959, el Primer Ministro Tage Erlander delineaba las características de la política sueca del siguiente modo:

“La política de neutralidad presupone que los otros países tienen confianza en nuestra voluntad de seguir firmemente la política exterior que elegimos [...]. La política de neutralidad no debe crear sospechas en una gran potencia o expectativas en otra [...]. Esta política no da lugar para una libertad de elección,

200. Un muy buen análisis sobre esto puede verse en Browning, Christopher: *Coming home or moving home? 'Westernizing' narratives in Finnish foreign policy and the reinterpretation of past identities*. *Cooperation and Conflict*, vol. 37, n° 1, 2002.

201. Heurlin, Bertel: op cit, p. 11.

202. Karsh, Efraim: op cit, p. 277.

203. Fol, Jean-Jacques: op cit, p. 180.

en el sentido de que Suecia, luego del estallido de una guerra entre grandes potencias – pero sin ser atacada – pudiera elegir unirse a un bando, ni siquiera en una situación muy crítica y bajo presión externa. Además, los otros países deben ser capaces de confiar en que no sería posible utilizar el territorio y los recursos suecos en el ataque de un bando contra el otro²⁰⁴.

En ese sentido, Suecia siguió una política que prescindió de alianzas militares que pudieran exponer su territorio o el de Finlandia. El principal temor de Suecia estaba representado por la Unión Soviética y el rol que esta adoptaría en el nuevo escenario Europeo. “El cambio rápido obliga a los consejeros políticos a tomar decisiones rápidas, frecuentemente bajo tensión. Los cambios en el equilibrio de poder o las reorientaciones en el patrón de alianzas existentes pueden producir un entorno denso y complejo en el cual quienes toman las decisiones no saben fácilmente hacia donde ir. Las imágenes dominantes pueden entonces brindar fuertes indicios²⁰⁵. En situaciones poco claras las imágenes durables tienen un efecto estabilizador, sobre todo las relacionadas con el papel de Rusia como enemigo natural de Suecia. De ese modo, apoyada sobre esos razonamientos, primó en las clases políticas suecas la continuación de las tradicionales políticas de neutralidad a las cuales se asociaba el temor a Rusia. Como en 1834, Suecia se veía a sí misma como una potencia relativamente débil rodeada de poderosos vecinos. Su meta debería ser inspirar la confianza de ambos bloques de poder a través de una estricta política de neutralidad.

La cuestión de fondo en la Guerra Fría no sería tanto el peligro de ser atacada por la Unión Soviética, sino el verse arrastrada a una guerra que nada tenía que ver con sus intereses. Cuando muchos internacionalistas consideran que los pequeños estados deben alinearse con una gran potencia para evitar ser atacados por otra (los casos de los países nórdicos occidentales), Suecia consideraba que eso era verdaderamente una trampa²⁰⁶. Estocolmo prefería hacer énfasis en el no alineamiento por un lado – para no ser arrastrada a una guerra por su mera pertenencia a una alianza – y en el desarrollo de una importante capacidad militar por el otro – para rechazar un ataque soviético si fuera necesario.

Esta coherencia de la política de seguridad sueca tiene un tercer ingrediente representado por su capacidad defensiva, la cual debió basarse en la adquisición de armas y equipos militares a Estados Unidos y otros países europeos, así como en una política interna apuntada a mantener la conscripción obligatoria y al fomento de diversas organizaciones de defensa voluntarias. De hecho, “Suecia había comenzado a armarse durante los años 30 y continuó esta política a lo largo de la Segunda Guerra Mundial. En 1948-49, se había convertido en una destacada potencia militar. El gasto militar ocupó un puesto relevante en el presupuesto sueco hasta los setenta²⁰⁷. Por consiguiente, Suecia decidió mantener su producción militar interna, principalmente la de submarinos con tecnología avanzada, tanques y aeronaves militares. Gracias a estas consistentes políticas, hacia finales de la década de 1950, la fuerza aérea sueca era la cuarta más grande del mundo occidental y sus fuerzas armadas movilizadas tenían casi el mismo tamaño que las de Gran Bretaña, Francia o Alemania Federal²⁰⁸.

Como una constante en los países nórdicos, la política de seguridad que cada uno adoptó estuvo fuertemente influenciada por las particulares configuraciones de los grupos políticos dominantes del sistema político interno. En Suecia, los artífices de la política de seguridad fueron los gobiernos socialdemócratas que se sucedieron durante los años de la Guerra Fría. El Partido Socialdemócrata Sueco fue claramente predominante durante esta época, manteniéndose ininterrumpidamente en el poder, primero bajo el gobierno de Tage Erlander entre 1946 y 1969, y luego bajo el de Olof Palme entre 1969 y 1976.

Las relaciones de Estados Unidos con la Suecia neutral estuvieron muy marcadas por las percepciones que Washington iba teniendo respecto de los primeros ministros suecos. “Aunque los neutrales fueron considerados una suerte de primera línea de defensa durante la primera década posterior a la guerra, se convirtieron en un cierto dolor de cabeza a mediados de la década de 1950²⁰⁹. Si bien hubo intentos de acercar a Suecia a la OTAN hacia 1949, el gobierno de Estados Unidos pronto entendió que “a pesar de la distancia sueca de la Alianza Atlántica y de los pedidos del gobierno de Erlander para que se aflojen las tensiones entre las dos superpotencias, Suecia tenía una firme afiliación militar a Occidente. Estados Unidos había encontrado en Suecia un país neutral cuya fuerza militar estaba concentrada exclusivamente en resistir el ataque de un solo país, concretamente la Unión Soviética²¹⁰. La iniciativa de incorporar a

204. Tunander, Ola: The uneasy imbrication of nation-state and NATO. The case of Sweden, p. 177.

205. Elgström, Ole: Do images matter? The making of Swedish neutrality: 1834 and 1853. *Cooperation and Conflict*, vol. 35, n° 3, 2000, p. 251.

206. Una trampa en la que Suecia había caído durante las Guerras Napoleónicas, experiencia que los suecos no deseaban repetir.

207. Mora Fernández-Rúa, Luis: La nueva política de seguridad nórdica. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, vol. 32, 1996, pp. 112-113.

208. Åselius, Gunnar: Swedish strategic culture after 1945. *Cooperation and Conflict*, vol. 40, n° 1, 2005, pp. 26-27.

209. Hanhimäki, Jussi: The first line of defence or a springboard for disintegration? *European neutrals in American foreign and defence policy, 1945-1961*. *Diplomacy & Statecraft*, vol. 7, n° 2, 1996, p. 379.

210. Moores, Simon: op cit, p. 30.

Suecia a la OTAN nunca estuvo en la agenda de Washington²¹¹.

No obstante, las percepciones de Washington y Moscú respecto de Suecia parecían retroalimentarse para estar siempre en contradicción. Cuando a fines de la década de 1940 la URSS veía en Suecia a un país que por su falta de decisión iba a terminar aliado con la OTAN, los Estados Unidos la veían como un punto de amortiguación. En cambio, a mediados de los años 50, cuando finalmente los soviéticos empezaron a alentar las posturas neutralistas en Europa como modo de quitarle terreno a la OTAN, los norteamericanos se preocuparon, desconfiaron y delinearon políticas para acercar a Suecia al bando occidental. En la primera instancia encontrábamos a la Unión Soviética oponiéndose a la Unión de Defensa Escandinava, por considerarla un eslabón en la cadena de alianzas de Estados Unidos y Gran Bretaña. Y en una segunda instancia, luego de la muerte de Stalin, la vemos reconsiderando la situación como algo que hubiese sido el mal menor y hubiese evitado la alianza noruego-danesa con la OTAN. Tal vez, si no se hubiese presionado tanto a Noruega, ésta no hubiese corrido a los brazos de Washington en busca de seguridad. Pero el error ya estaba cometido. Ahora la URSS se esforzaba por impulsar la cooperación nórdica, devolver Porkala a los finlandeses, reconociendo su neutralidad, a la vez que también reconocía la neutralidad de Suecia y del estado austriaco.

Los objetivos finales de este nuevo rumbo eran, sin lugar a dudas, Dinamarca y Noruega. Moscú pretendía ahora aprovechar los sentimientos neutralistas de la opinión pública de estos países, dándoles la confianza para que consideren relajar sus compromisos con la OTAN y quizás abandonar la alianza. La movida parecía dar resultados teniendo en cuenta "los acontecimientos durante los primeros seis meses de 1956. Primero, el parlamento islandés tomó la decisión en marzo de 1956 de revisar el Acuerdo de Defensa con los Estados Unidos. Segundo, la falta de unidad demostrada dos meses después en la reunión de la OTAN en París, donde se discutieron los riesgos del neutralismo y la coexistencia. Con la excepción de los representantes daneses y noruegos, que opinaban que occidente debería intentar alcanzar un entendimiento con el Kremlin en asuntos como el comercio, se acordó que no había habido ningún cambio en la política soviética"²¹². A estas diferencias hay que sumarle las opiniones del ministro sueco de asuntos exteriores, Östen Undén, que representaba una fuente de preocupación de la diplomacia estadounidense. Undén tenía una visión decididamente positiva sobre los objetivos de la política exterior soviética, llegando a señalar entre otras cosas que "los temores del liderazgo del Kremlin estaban justificados debido a la política de contención de Washington"²¹³ y que la nueva política rusa constituía un "cambio real"²¹⁴.

Pero la imagen amigable que Krushev pretendía dar ante los países más tímidos del oeste europeo siempre se estropeaba por la conducta que demostraba ante los más tímidos del este. La invasión soviética a Hungría en 1956 iba a provocar nuevas susceptibilidades.

"En este contexto y durante toda la Guerra Fría, el bloque occidental y especialmente los Estados Unidos tenían que garantizar que los europeos neutrales, excepto Finlandia, sigan siendo pro-occidentales y que no contribuyan directa o indirectamente al crecimiento militar soviético. Para conseguir esto, los americanos tomaron medidas apropiadas en las áreas económica y militar respecto a los estados neutrales"²¹⁵. Primero y principal, resultaba indispensable que Estados Unidos no cuestionara públicamente en ningún momento la neutralidad de Suecia, pues eso sería un error imperdonable. Debía convivir con esa situación aunque no fuese de su agrado. En lo económico, Suecia fue invitada a participar del Plan Marshall, lo cual fue aceptado por el gobierno de Estocolmo. En el aspecto militar, el panorama fue bastante más complejo y merece un análisis más detallado.

Como la piedra en el zapato de las relaciones sueco-norteamericanas lo constituía el ministro Undén y el ala de izquierda del Partido Socialdemócrata, el gobierno de Estados Unidos prefirió hacer pasar la cooperación militar bilateral por las fuerzas armadas y un selecto grupo de funcionarios, antes que por el ministerio de asuntos exteriores. En consecuencia, se delinearon una serie de iniciativas a seguir en relación con Suecia. "Primero, había que impedir que Suecia afiance una relación más cercana con la Unión Soviética. Segundo, había que apoyar las medidas de defensa nacional. Tercero, los funcionarios norteamericanos necesitaban fomentar una imagen positiva de Estados Unidos y, finalmente, había que persuadir a los suecos para que cooperen de cerca con occidente"²¹⁶. Mientras que Dinamarca, Islandia y Noruega preferían explorar las posibilidades de la coexistencia, Washington apuntaba a que Suecia continué fortaleciendo su postura defensiva y armamentista. Así, Suecia gastando el 5 % de su PNB en

211. Ídem, p. 43.

212. Ídem, p. 43.

213. Ídem, p. 36.

214. Ídem, p. 36.

215. Rickli, Jean-Marc: *The Western influence on Swedish and Swiss policies of armed neutrality during the early Cold War*. En René Schwok y Victoria Curzon-Price (eds.): *Europe: interactions globales - global interactions*, Institut Européen de l'Université de Genève, Ginebra, 2004, p. 124.

216. Moores, Simon: *op cit*, p. 39.

defensa podía contrarrestar la laxitud y fragilidad de Dinamarca y Noruega en temas militares.

Las directrices señaladas fueron implementándose por medio de diversas iniciativas de fomento de la confianza y de la cooperación. Estados Unidos apoyó los pedidos suecos de equipos militares, el intercambio de información secreta y las visitas de militares suecos a los Estados Unidos. Asimismo, las fuerzas armadas de Suecia organizaron visitas de oficiales estadounidenses a sus instalaciones en Estocolmo y otros puntos del país. Finalmente, hay que subrayar que, con el progreso de las iniciativas de cooperación, se llegaron a formular estrategias de planeamiento y coordinación conjuntas.

En Suecia había signos evidentes de que los líderes socialdemócratas impulsaban la neutralidad del país, a la vez que en paralelo los círculos de la oficialidad militar y algunos grupos industriales fomentaban vínculos informales con sus pares de la OTAN. "Esta doble estructura parece corresponderse con una divisoria entre las diferentes elites de poder"²¹⁷ dentro de Suecia, lo cual no ha estado exento de tensiones entre la elite política y la elite militar²¹⁸.

Los vínculos de colaboración con la OTAN se basaban en la necesidad de disponer de opciones defensivas en caso de estallido de una guerra entre los países del bloque occidental y el Pacto de Varsovia. La primera opción defensiva, que se manejaba en secreto, "en caso de una gran guerra [...] era una inmediata alianza sueca con occidente. En caso de que tropas del Pacto de Varsovia crucen la frontera de Alemania Occidental, el Primer Ministro sueco informaría a los líderes de la oposición en cuestión de minutos. En cooperación con ellos, el Ministro de Defensa y el Comandante en Jefe inmediatamente recibirían aviones estadounidenses estacionados en Alemania Occidental, en orden a crear un *fait accompli* y evitar cualquier discusión sobre las lealtades suecas. En unas pocas horas, aviones militares norteamericanos estarían disponibles para aterrizar en el sur de Suecia, la cual pondría sus bases aéreas bajo el comando estadounidense o, quizá, bajo el Comando BALTAP de la OTAN en Karup, Dinamarca"²¹⁹.

Este acuerdo tenía sentido tanto para Suecia como para la propia OTAN, por lo que ostentaba una doble utilidad. En cuanto a Suecia, debía considerar la opción de la OTAN en las primeras horas luego del estallido de una guerra. Es obvio que con el correr de las horas, las fuerzas de la OTAN deberían replegarse y Suecia quedaría demasiado expuesta, sobre todo frente a una enorme flota del Pacto de Varsovia acercándose peligrosamente a Suecia en su ruta hacia Dinamarca. Pasados los días, le resultaría muy difícil en términos estratégicos recibir ayuda de los países occidentales. Para la OTAN, a su vez, la posibilidad de utilizar las bases aéreas del sur de Suecia constituía una formidable ventaja al convertirse en un portaaviones inhundible para atacar Polonia, Alemania y los países bálticos. Además, "Suecia era considerada la llave para la defensa de Noruega y Dinamarca y, consecuentemente, para mantener las líneas marítimas a través del Océano Atlántico"²²⁰.

Si bien esto se mantuvo en estricto secreto, el revisionismo histórico de la post-Guerra Fría sacó a la luz este entramado. En 1994, el gobierno de Estocolmo creó la Comisión sobre la Política de Neutralidad para analizar la verdadera dirección que había tomado la política de seguridad del país durante los años de la Guerra Fría. La comisión presentó un informe con varias evidencias, a lo cual se suman las entrevistas que fueron desclasificadas.

Para llegar al punto de la colaboración en caso de guerra, fueron generándose diversas iniciativas conjuntas entre Suecia y los países miembros de la OTAN. En materia de inteligencia, la comisión confirmó la instalación de tres líneas de comunicación seguras entre el Estado Mayor de Suecia y los países miembros de la OTAN; una con los cuarteles de la Fuerza Aérea de Estados Unidos en Wiesbaden (Hesse), otra con Dinamarca y, una tercera, con el Comando Norte de la OTAN en Kolsås, cerca de Oslo²²¹. Asimismo, Suecia cumplía tareas de inteligencia para la OTAN, teniendo la responsabilidad de vigilar a los países bálticos y las maniobras de los submarinos soviéticos en el Mar Báltico. Esto se posibilitaba gracias a la estratégica ubicación de la isla sueca de Gotland. Además, "los suecos le permitieron a la CIA llevar adelante actividades de inteligencia desde la embajada americana"²²² en Estocolmo.

Otro de los puntos destacables de la doble política sueca es el desarrollo de planes, desde fines de la década de 1940, respecto de la posible instalación en Londres de un cuartel general en el exilio. También se habían alquilado secretamente instalaciones en la Gran Bretaña para una base ultra-secreta. Según los planes trazados, en caso de guerra el Jefe de la Armada sueca se instalaría en Londres, actuando como enlace entre Suecia y la OTAN, reemplazaría al Comandante en Jefe si este se perdiera en la guerra y

217. Tunander, Ola: The uneasy imbrication of nation-state and NATO. The case of Sweden, p. 173.

218. El conflicto en torno al gobierno de Olof Palme fue paradigmático. Aunque nunca se haya podido hallar al culpable, su asesinato en 1986 fue la culminación de un duro enfrentamiento de opiniones políticas entre él y ciertos grupos militares de Suecia.

219. Tunander, Ola: The uneasy imbrication of nation-state and NATO. The case of Sweden, p. 178.

220. Vaahtoranta, Tapani y Forsberg, Tuomas: Post-neutral or pre-allied? Finnish and Swedish policies on the EU and NATO as security organizations. UPI Working Papers 29 (2000), Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 2000, p. 9.

221. Tunander, Ola: The uneasy imbrication of nation-state and NATO. The case of Sweden, pp. 179-180.

222. Rickli, Jean-Marc: op cit, p. 127.

organizaría la resistencia desde el exilio²²³.

Tanto la colaboración secreta como los planes estratégicos concertados para la hipótesis de guerra, fueron acuerdos confidenciales personales de los que no se dejaba ninguna constancia escrita. El ex Jefe de Operaciones Navales de Estados Unidos, Almirante Elmo Zumwalt, ha declarado que “siempre fue una relación informal en la que ambas partes comprendían que no debía haber ningún registro formal [...] debido a la neutralidad de Suecia”²²⁴. Esta práctica usual fue confirmada también por la Comisión sobre la Política de Neutralidad. Debido a la naturaleza tan delicada de la cuestión, cualquier registro escrito en referencia a esos contactos y acuerdos podría filtrarse a la prensa o caer en manos del espionaje internacional, tan común en tiempos del bipolarismo.

Este complejo entramado de contactos informales nos lleva, obligatoriamente, a replantearnos ciertos supuestos. Lo primero que quisiera reconsiderar aquí es la veracidad de la neutralidad sueca. Suecia, si bien no tenía ningún vínculo ni ningún compromiso militar formal con ninguna potencia extranjera, desarrolló durante la Guerra Fría una alianza informal con la OTAN, particularmente con Estados Unidos, Dinamarca y Noruega. Si bien los primeros ministros y los ministros de asuntos exteriores tenían sólo una idea parcial de dicha alianza, se supone que la iniciativa era llevada adelante desde el área de defensa y desde las fuerzas armadas. No se trataba de una política oficial, pero puede conjeturarse que en caso de crisis Suecia recurriría a la OTAN. Todas las hipótesis de conflicto reflejan que, en caso de guerra general, Estocolmo se hallaría en una posición tan vulnerable y expuesta que sería muy aventurado esperar el desarrollo de los acontecimientos para recurrir a la ayuda de la OTAN sólo en caso de verse atacada por el Pacto de Varsovia.

Por lo expuesto anteriormente, y en caso de que estos supuestos sean correctos, Suecia seguía una doble política. La neutralidad era parte de la estrategia para conformar a la opinión pública interna, al Partido Socialdemócrata y, en última instancia, a la Unión Soviética. Esto era lo fundamental, verdaderamente, dentro del escenario nórdico. Así, Suecia podía disfrutar de la tranquilidad en tiempos de paz – permitiéndole a Finlandia que disfrute de la suya – y de la protección de la OTAN en tiempos de guerra. Una vez más, estamos ante una política de seguridad sumamente compleja en su sustancia, pero altamente pragmática en sus medios y en sus fines. Podría hablarse, incluso, de una política acomodaticia.

Sin embargo, creo que es muy difícil extraer conclusiones categóricas respecto de la política de seguridad de Suecia. Allí, como en todos los países del mundo, a los militares les encanta crear hipótesis de conflicto e ir a la guerra; es parte de su espíritu. Pero no podemos subestimar la tremenda inercia de la cultura de la neutralidad, profundamente arraigada en la sociedad y la dirigencia política de Suecia. No olvidemos que durante la Segunda Guerra Mundial, tanto los militares suecos como la casa real eran fervientes germanófilos. A pesar de eso, el Primer Ministro Per Albin Hansson consiguió mantener a Suecia fuera de la guerra.

En síntesis, aunque los planes militares secretos pareciesen indicar lo contrario, es más probable que los gobiernos socialdemócratas, apoyados por la gran mayoría de la opinión pública interna, se hubiesen mantenido neutrales en caso de una guerra entre las dos superpotencias. Sobre todo, esto último parecería más factible a la luz de una guerra nuclear. ¿Durante cuánto tiempo habrían sido operables las bases aéreas de la Suecia meridional antes de ser blanco de un ataque nuclear soviético?. La neutralidad, supongo, podría haber sido una vez más el menor de todos los males.

Un segundo supuesto que creo necesario revisar es la mencionada escisión de las políticas de seguridad nórdicas. Sabemos que la política de reservas de Dinamarca y Noruega respecto de su participación en la alianza implica que su territorio no podía utilizarse ni para establecer bases militares extranjeras, ni para estacionar tropas, ni para almacenar armas nucleares. Ambos estados poseían una estructura de defensa nacional que, sólo en caso de guerra y luego de una decisión expresa del gobierno nacional, sería puesta bajo el control de la OTAN. Ahora bien, las investigaciones de la Comisión sobre la Política de Neutralidad indican que Suecia se hallaba en una disposición similar. La única diferencia entre los países nórdicos miembros de la OTAN y Suecia consistía en que esta última no había firmado el tratado de Washington. Pero en los hechos, las garantías de seguridad de la OTAN existían tanto para Dinamarca y Noruega, como para Suecia. En última instancia, los compromisos jurídicos internacionales han demostrado ser bastante flexibles y relativos a lo largo de la historia, máxime cuando estalla una guerra y se pone en juego la supervivencia misma de los estados.

Respecto de la aparente disidencia de las políticas nórdicas durante la Guerra Fría, es interesante pensar que dentro de los contactos informales entre las elites militares nórdicas también se comenzó a incluir a Finlandia. Varios oficiales suecos, que poseían información sensible provista por la OTAN mantenían reuniones de camaradería con sus contrapartes finlandesas, sobre todo en una fase madura de la Guerra Fría. El General Bengt Gustafsson, ex Comandante en Jefe de Suecia, ha señalado que “los

223. Tunander, Ola: The uneasy imbrication of nation-state and NATO. The case of Sweden, p. 181.

224. Ídem, p. 184.

vínculos entre Suecia y la OTAN fueron mantenidos dentro de la jerarquía militar formal [...], los contactos informales eran mantenidos con las propias contrapartes en diversos países de la OTAN (más Finlandia). En 1985, cuando era Comandante del Distrito Militar Norte, invitó a sus pares de Noruega y Finlandia, y se encontraron [...] en Pajala, al norte de Suecia, porque 'era necesario conocerlos personalmente en caso de una situación de crisis'²²⁵. No existe evidencia de archivo que pueda demostrar algún tipo de vínculo directo entre Finlandia y la OTAN, pero podemos inferir que sus vecinos nórdicos servían como intermediarios o como informantes. Sabemos que "oficialmente, las reuniones bianuales de ministros de defensa nórdicos servían para discutir las operaciones de las Naciones Unidas [...]. Luego de la reunión formal, sin embargo, los ministros continuaban con conversaciones bilaterales o multilaterales confidenciales sobre ventas de armas y políticas de seguridad. Estas conversaciones seguían durante la tarde y al día siguiente"²²⁶. Los contactos directos entre Finlandia y la OTAN eran muy pocos. "Para muchos políticos finlandeses la OTAN era un tabú y, como consecuencia, los contactos con la OTAN a cualquier nivel fueron mínimos"²²⁷.

Finalmente, resultan destacables otros dos aspectos vinculados a la neutralidad sueca. En primer término, si bien la neutralidad no fue seguida de manera estricta, al poder mantener en secreto sus vínculos con la OTAN, Suecia logró preservar la credibilidad de su política de neutralidad armada hasta el final de la Guerra Fría. En segundo lugar, resulta interesante la postura norteamericana frente a la neutralidad de Suecia. Durante los gobiernos del presidente Dwight Eisenhower (1953-1961), Estados Unidos siguió una política conciliatoria y amistosa hacia ese país hasta tal punto de prometerle ayuda estadounidense en caso de un ataque por parte del bloque soviético. Esto se cristalizó en una decisión del Consejo de Seguridad Nacional del 7 de noviembre de 1960 que, además, estipulaba que la incorporación de Suecia a la OTAN sería promovida sólo en caso de que los comunistas lleguen a dominar Finlandia. Mientras tanto se decidía mantener y fomentar contactos discretos con los mandos militares suecos como base para una posible cooperación militar activa en el futuro²²⁸.

La Unión Soviética se vinculaba a Finlandia a través del tratado de 1948 y Estados Unidos se vinculaba a Suecia por medio de la política de 1960, pero en ambos casos se trataba sólo de salvaguardias. Los dos estados nórdicos neutrales significaban un claro freno para ambas potencias. Ninguna de ellas podía dar un paso más sin que entren en acción las salvaguardias contrarias. Y para evitar un desenlace de este tipo, tanto Suecia como Finlandia se esforzaron minuciosamente. En términos geopolíticos, es evidente la interrelación entre ambos estados durante la Guerra Fría, incluso antes y después de ella, las políticas suecas afectaban la seguridad de Finlandia y viceversa.

Noruega

Noruega tiene un extenso y accidentado litoral costero que va desde el Mar de Barents hasta el Mar del Norte, lo cual le ha permitido al país contar con líneas marítimas de comunicación bastante seguras. Para el diseño de su política exterior y de defensa, Noruega siempre tuvo una especial consideración por su litoral, el tráfico por mar, sus recursos marítimos y su prosperidad económica. En última instancia, Noruega vive del mar, son elementos estratégicamente vitales.

A partir de 1945, las opciones de Noruega en materia de políticas de seguridad estuvieron influenciadas por algunas tendencias. Por un lado, el ya mencionado síndrome del 9 de abril llevaba implícita la pretensión de buscar garantías de seguridad en alguna potencia lo suficientemente poderosa. Además, los contactos que los militares noruegos habían generado con sus compañeros de armas británicos y estadounidenses, sumando a la tradicional orientación atlántica de su política exterior, serían decisivos para buscar la alianza con la OTAN. Un tercer factor tuvo que ver con la nueva situación de la Unión Soviética que, tras haber arrebatado Petsamo a Finlandia, ahora compartía fronteras con Noruega y proponía la revisión del estatuto de Svalbard.

Luego de aceptar la participación en el Plan Marshall y de dar por terminado el diferendo por Svalbard, el gobierno noruego se decidió a explorar la propuesta sueca respecto de un bloque de defensa escandinavo. Hasta el verano de 1947, Oslo estaba muy decidido a jugar el papel de posible mediador entre la Unión Soviética y Occidente, pero el golpe en Checoslovaquia de febrero de 1948 produjo un marcado cambio de actitud en Noruega²²⁹. A pesar de que las tropas soviéticas fueron los artífices de la liberación de Finnmark durante la Segunda Guerra Mundial y las primeras en retirarse de suelo noruego luego de cumplir su gesta, el perfil de la política exterior de la URSS en la temprana Guerra Fría produjo gran temor en la opinión pública y en el gobierno de Noruega.

225. Ídem, p. 186.

226. Ídem, p. 197.

227. Jrvemp, Pauli: What comes after Madrid? A view from Helsinki. NATO Review, vol. 45, nº 5, 1997, p. 30.

228. Moores, Simon: op cit, p. 50.

229. Brooks, Philip: op cit, pp. 9-10.

“Una premisa básica de la política de seguridad de Noruega es la percepción del supuesto valor estratégico y militar del territorio noruego para los contendientes en un conflicto entre grandes potencias”²³⁰. Así como el territorio noruego había sido importante para el Tercer Reich en su guerra contra Gran Bretaña en 1940, también lo sería para la Unión Soviética en la suya contra Estados Unidos. En tiempos de la Guerra Fría, esa importancia estratégica se incrementó debido al poderoso complejo militar que la Unión Soviética estaba montando en el Mar de Barents.

Arne Brundtland plantea otras dos premisas para la política de seguridad de Noruega. Noruega, por sí sola, sería incapaz de repeler un ataque o de evitar la ocupación de su territorio. Por ende, el país necesita ayuda militar de aquellos países interesados en evitar una ocupación de Noruega²³¹. Si reunimos las tres premisas fundamentales, nos conducen directamente a la opción de unirse a la Organización del Tratado del Atlántico Norte, adoptada en 1949.

“La política noruega en la OTAN estuvo caracterizada por todas las experiencias históricas [que Noruega había vivido]. Se reconoció la necesidad de alianzas, sobre todo con las potencias marítimas dominantes. Había escepticismo hacia las uniones y la integración con otros estados, y había un continuo escepticismo hacia las grandes potencias, incluso las aliadas. Todas estas consideraciones debieron ser equilibradas. Las alianzas regionales debieron ser equilibradas con los compromisos globales. La necesidad de arreglos militares creíbles debió ser equilibrada con el temor a la integración con aliados poderosos. El año 1949 parece ser un punto decisivo en la política de alianza noruega. El cambio, sin embargo, puede ser visto como una cuestión de grado, no de sustancia”²³². Noruega obtendría de la OTAN, en especial de los Estados Unidos, garantías de asistencia militar en caso de crisis o guerra, refuerzos en caso de crisis y para proteger las líneas marítimas de comunicación, y fácil acceso a provisión de equipamiento militar.

No obstante, su incorporación a la OTAN estuvo marcada por presiones soviéticas, las cuales llevaron al gobierno noruego a condicionar su incorporación siempre y cuando no se instalen bases militares extranjeras dentro del territorio de Noruega en tiempos de paz. En una nota diplomática extendida al gobierno de Moscú, el 1 de febrero de 1949, el gobierno de Oslo expresaba que “Noruega nunca contribuirá a practicar una política con fines agresivos, ni permitirá jamás que su territorio sea utilizado para servir a una política de tal índole. El Gobierno no firmará ningún pacto con otros Estados que implique la obligación, por parte de Noruega, de abrir bases a fuerzas armadas de potencias extranjeras en territorio nacional, siempre que Noruega no sea atacada o amenazada de agresión”²³³. El 5 de febrero, cuando el Ministro de Asuntos Exteriores Halvard Lange estaba por viajar a Washington para informarse de las características que iba a tener la OTAN, se recibió una respuesta de Moscú que decía que, ya que el gobierno noruego insinuaba que podía haber una amenaza de un ataque, sería deseable la firma un pacto de no agresión ruso-noruego. El 5 de febrero, el ministro Lange respondió que no era necesario ningún pacto ya que el principio de no agresión estaba proclamado en la Carta de las Naciones Unidas, de la cual ambos estados eran signatarios. Asimismo, le expresaba al gobierno soviético que sólo a Noruega le correspondía interpretar las situaciones de un ataque o una amenaza²³⁴.

La política de bases tenía, asimismo, una justificación en las opiniones de la sociedad noruega, la cual no hubiese aceptado la utilización del territorio nacional por parte de tropas extranjeras en tiempos de paz. Hay que subrayarlo, la política noruega estaba condicionada a la inexistencia de ataque o amenaza de ataque a su territorio. Ya planteada la política de bases, la cuestión de la adhesión al Tratado de Washington fue debatida en el *Storting* en marzo de 1949. Finalmente, se votó afirmativamente, con la excepción de los grupos comunistas del parlamento. Noruega firmó el tratado el 4 de abril como miembro originario.

En 1950 se firmó el Programa de Ayuda Militar entre Noruega y Estados Unidos que aseguraba la provisión de material, maquinaria y consejeros militares sin costos para Noruega; a cambio, Oslo se comprometía a aumentar las partidas presupuestarias destinadas a la defensa. Luego de la Guerra de Corea, debido al temor de expansión comunista, el presupuesto de defensa noruego se cuadruplicó. La principal contribución noruega a la OTAN fue realizada en materia de inteligencia militar.

A pesar de su incorporación a la OTAN, Noruega no consideraba a la Unión Soviética como un enemigo. Superados los años más tensos, entre 1948 y 1951, los principales políticos noruegos no creían que la URSS tuviese ambiciones expansionistas en el Norden y, consecuentemente, impulsaron la normalización de las relaciones con Moscú y la apertura del diálogo. El Primer Ministro Einar Gerharsen y el Ministro de Asuntos Exteriores Halvard Lange promovieron el denominado ‘diálogo crítico’, el cual consideraban que tendría un efecto positivo tanto para las relaciones ruso-noruegas como para la situación europea

230. Brundtland, Arne: Norwegian security policy after the Cold War. Ministry of Foreign Affairs, Oslo, 1995, p. 1.

231. Ídem, p. 2.

232. Thune, Henrik y Ulriksen, Ståle: op cit, p. 14.

233. Beukel, Eric: Norway's base policy. Historical interplay between international security policy and domestic political needs. Center for Strategic and International Studies (Georgetown University), Washington DC, 1977, p. 3.

234. Arter, David: Scandinavian politics today. Manchester University Press, Manchester, 1999, p. 280.

en general. En 1955, Gerdharsen fue el primer jefe de estado occidental en visitar la Unión Soviética²³⁵.

Hacia 1954 comenzó a asignárseles a las armas nucleares una importancia cada vez mayor dentro de la estrategia aliada de la represalia masiva. En la cumbre de la OTAN de diciembre de 1957, la política restrictiva de alianza a la OTAN fue ampliada para vedar también el estacionamiento de armamento nuclear en territorio de Noruega. El principal motivo consistía en que dichas armas habrían de ser depositadas en arsenales en los estados miembros de la OTAN pero bajo custodia de tropas estadounidenses. Sin embargo, dos bases de la fuerza aérea noruega fueron acondicionadas para poder recibir armamento nuclear en caso de una crisis y se recibieron varios sistemas de armamentos que tenían capacidad dual, es decir, podían emplear tanto munición nuclear como convencional.

Los motivos detrás de la política nuclear noruega eran el intento de mantener la baja tensión en el Norden, proteger la libertad de maniobra noruega en caso de crisis, y la reticencia de toda la sociedad y todo el espectro político respecto de las armas nucleares. A diferencia de otros estados europeos que recibieran ansiosos los proyectiles nucleares y sus sociedades se dividían a favor y en contra de esas medidas, en Noruega no hubo debate, hubo un claro consenso en contra de toda política nuclear²³⁶.

Siguiendo con la revisión de la política de seguridad noruega, hay que hacer mención de las decisiones respecto de la prohibición de realizar maniobras militares al este del meridiano de 24º, con el propósito de no provocar las sospechas soviéticas. Recordemos que al otro lado de la frontera noruega, la URSS tenía uno de los complejos militares más importantes y la base naval más grande del mundo: Murmansk.

Durante la Guerra Fría, "Noruega contó con una estrategia mixta de disuasión y limitación hacia la Unión Soviética. El componente disuasorio estaba basado en la pertenencia a la OTAN, y una garantía de ayuda británica y estadounidense en tiempos de crisis y guerra. La OTAN proveía a Noruega con lo que Johan Jørgen Holst, ex ministro de Defensa y Exteriores, denominó "poder prestado" en su relación con la URSS. El componente limitativo de esta política estaba definido en una serie de medidas unilaterales tendientes a minimizar la provocación hacia la URSS. La más importante fue la "política de bases" (basepolitikken), que impedía el estacionamiento permanente de tropas extranjeras en Noruega. Las fuerzas aliadas no estaban autorizadas a hacer ejercicios en Finnmark, el condado fronterizo con la URSS. Adicionalmente, tampoco se permitían en Noruega los ejercicios con armas nucleares y con sistemas "ofensivos" como los aviones de ataque pesados F-111. La membresía en la OTAN [...] era por lo tanto una solución minimalista"²³⁷.

Dinamarca

Luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, recobró especial importancia para Dinamarca la dimensión de defensa, sobre todo a la luz de establecer un frente internacional contra posibles agresores. "El punto de partida era la confianza en las Naciones Unidas, pero muy poco después tuvo lugar una alianza euro-atlántica, la OTAN"²³⁸. La importancia estratégica de Dinamarca radicada, sobre todo, en la defensa de los estrechos del Mar Báltico, desde donde se podía enfrentar a la flota soviética y a Leningrado. Asimismo, Dinamarca era fundamental para la defensa de Alemania Occidental. Debido a su particular ubicación y a su terreno llano, es muy vulnerable militarmente, tanto a al acceso de fuerzas aéreas, navales o terrestres.

Desde un principio, al igual que Noruega, Dinamarca prefirió reducir el impacto provocativo que pudiese tener su incorporación a la OTAN. Antes de su incorporación a la alianza, el ministro de asuntos exteriores formuló una declaración ante el *Folketing* señalando que "la membresía a la OTAN no sería seguida de un estacionamiento de fuerzas aliadas en Dinamarca en tiempos de paz"²³⁹. Aunque la declaración danesa fue menos enfática que la noruega, surtió el mismo efecto al tranquilizar las expectativas soviéticas. Mientras que Noruega condicionaba la prohibición a la inexistencia de una amenaza, la declaración de Dinamarca era más llana. Ante un requerimiento puntual por parte de Estados Unidos, el parlamento danés resolvió en 1953 reafirmar su política de bases militares y estacionamiento de tropas.

El gobierno danés se proponía tender puentes entre los bloques del mundo bipolar, llevar adelante relaciones armoniosas también con el Pacto de Varsovia y evitar cualquier escalada en los conflictos que amenacen con desatar una tercera guerra mundial. En este sentido, la nueva política de seguridad tenía evidentes continuidades con la clásica postura danesa neutralista que intentaba tender puentes de entendimiento y evitar las provocaciones. Esto hizo de Dinamarca un aliado con reservas dentro de la alianza atlántica, y que llevaría a la adopción del término 'dinamarquización' en la década de 1970. Así se definía a "la situación en la cual un país maniobra libremente en una alianza, no desea compartir las cargas mutuas pero disfruta aún de protección y garantías completas"²⁴⁰.

235. Bones, Stian: North-Norway as a Border Region during the Cold War. University of Tromsø, Tromsø, s/f, p. 3.

236. Skogrand, Kjetil: op cit, passim.

237. Thune, Henrik y Ulriksen, Ståle: op cit, p. 14.

238. Heurlin, Bertel: op cit, p. 5.

239. Beukel, Eric: op cit, p. 3.

240. Heurlin, Bertel: op cit, p. 11.

“Dinamarca ha optado por una prioridad de seguridad atlántica por tres importantes razones. Primero, Dinamarca es el único país europeo que tiene posesiones en el continente norteamericano: Groenlandia. Cualquier prioridad de seguridad danesa entonces debe incluir una dimensión atlántica. Por razones de política de seguridad, Groenlandia jugó un rol sustancial durante la Guerra Fría [...]. Segundo, Dinamarca tenía que promover la seguridad de cara a Alemania. Para el período en cuestión, Alemania tenía que ser vista como uno de los socios más cercanos de Dinamarca. [...] Para Dinamarca había sido esencial que Alemania esté incluida en una alianza militar que promueve la integración militar y que tiene a los Estados Unidos como su socio más importante y líder indiscutido. Con relación a Alemania, el compromiso sustancial de los Estados Unidos es fundamental para la seguridad danesa”²⁴¹. Hay que tener en cuenta que, en menos de un siglo, Dinamarca había librado dos guerras contra Alemania. En la primera había perdido una importante porción de su territorio y en la segunda había estado ocupada durante cinco años. Los celos de la opinión pública interna eran enormes. En cuanto a su relación con Alemania, la OTAN cumplió una importante función para la política exterior danesa. Un ejemplo de los progresos fue la conformación del comando conjunto de la OTAN en el Mar Báltico, del que participaban daneses y alemanes dentro de un mismo marco institucional militar.

Luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos pretendía continuar con su presencia militar en territorio groenlandés, pero chocaba con las reticencias del gobierno de Copenhague. En 1947, Washington llegó a proponer a Dinamarca la compra de Groenlandia, pero la idea de repetir lo de las islas Vírgenes causó consternación en la opinión pública danesa²⁴². La Guerra de Corea y las demandas de la OTAN llevaron a Dinamarca a firmar con los Estados Unidos el Acuerdo para la Defensa de Groenlandia. Esta dependencia danesa tenía una importancia estratégica en varios sentidos. “Primero, las bases existentes en la parte sur de Groenlandia tendrían un papel importante en caso de conflicto en Europa entre el Este y el Oeste. Segundo, se incrementó la importancia de la región ártica, tanto como zona de montaje para ataques nucleares de represalia sobre la Unión Soviética como un importante sitio de alerta temprana. Esta estrategia ártica de los Estados Unidos enfatizaba la importancia geoestratégica, principalmente, de la parte septentrional de Groenlandia. Esta nueva estrategia resultó en la construcción de la Base Aérea de Thule en 1951”²⁴³. El acuerdo de 1951 fue la principal concesión que realizara Dinamarca en sus compromisos con la OTAN, una concesión que le permitió librarse de otras cargas propias de la alianza. Al dar libertad a los norteamericanos en Groenlandia, Copenhague evitaba una mayor presencia aliada en territorio metropolitano.

El asunto de la política groenlandesa tiene otro matiz, relacionado con las armas nucleares durante la Guerra Fría. Al igual que Noruega, el gobierno dinamarqués había anunciado al parlamento que no aceptaría ofrecimientos de estacionar armamento nuclear en territorio nacional, no bajo las presentes circunstancias. Esto quería decir que no se aceptaría en tiempos de paz. En la cumbre de la OTAN en París en 1957, el gobierno del Primer Ministro Hansen comunicó su decisión formal a los aliados. Pero esta línea política, al igual que la política de bases, sería aplicable sólo a Jutlandia y los archipiélagos del Báltico. Groenlandia, también en materia nuclear, resultaría constituir una excepción, aunque secreta.

Una investigación ordenada por el gobierno en 1995 sacó a la luz el asunto del llamado Documento Hansen. En oposición a la política oficial, el Primer Ministro H. C. Hansen dio luz verde a Estados Unidos para estacionar armas nucleares en Groenlandia en 1957. El arreglo fue llevado a cabo de manera secreta para evitar las reacciones de la Unión Soviética y de la propia opinión pública en Dinamarca.²⁴⁴

A pesar de que desde 1949, Dinamarca optó por seguir una prioridad de seguridad apoyada en las potencias marítimas del Atlántico, pero preservando su tradicional orientación basada en la consideración por la situación de la región nórdica en general. Junto con la dimensión militar de la OTAN, Dinamarca se decidió a promover una línea política de distensión hacia los países del Pacto de Varsovia. Al igual que sus vecinos nórdicos, los daneses se preocuparon persistentemente en no provocar reacciones por parte de la Unión Soviética como parte de una política de seguridad más amplia e integradora.

Islandia

El 17 de junio de 1944, Islandia se proclamó independiente de Dinamarca, después de haber celebrado un plebiscito popular. Al finalizar la guerra, el gobierno de Copenhague reconoció a la nueva república sin objeciones. Como parte de su situación durante la Segunda Guerra Mundial, el país estaba ocupado por tropas estadounidenses que le aseguraban su protección ante la posibilidad de un ataque alemán. Al terminar la guerra, “seguía la ocupación de las fuerzas aliadas (estadounidenses) que aseguraba el

241. Ídem, p. 10.

242. Ingimundarson, Valur: *Between solidarity and neutrality: the Nordic countries and the Cold War 1945-1991*, p. 271.

243. Kristensen, Kristian: *Greenland, Denmark and the debate on missile defense. A window of opportunity for increased autonomy*. DIIS Working Paper N° 2004/14, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, 2004, p. 4.

244. Un estudio documental pormenorizado puede encontrarse en Petersen, Nikolaj: *op cit, passim*.

pleno empleo, sin que el país tuviera que participar directamente en la guerra. El hecho de haber entrado dentro de un «circuito mundial», le aseguró durante un tiempo una prosperidad nunca conocida. [...] Islandia pudo arrendar bases a Estados Unidos y asegurarse [...] la prosecución de una economía de guerra que tan favorable había sido para ella²⁴⁵. El aporte estadounidense fue muy importante para la economía islandesa, resultando una de las causas para el posterior debate acerca de la permanencia de tropas extranjeras en su territorio.

En 1944, el presidente islandés Sveinn Björnsson y su secretario de asuntos exteriores, Vilhjalms Thor, visitaron los Estados Unidos. En ese momento, el 26 de agosto, dejaron en claro que no permitirían la presencia de bases militares extranjeras en territorio de Islandia. Thor expresó en ese momento que su país era “una nación de individualistas que no hemos establecido nuestra república para volvernos menos independientes... pretendemos ser dueños de nuestro país, de todo el país, y sin ninguna interferencia extranjera”²⁴⁶.

En 1946 Estados Unidos solicitó a Reykjavik permiso para mantener tres bases militares en Islandia por un período de noventa y nueve años, pero el *Althing* rechazó la solicitud por unanimidad. Posteriormente, el gobierno autorizó a mantener operativo el aeropuerto de Keflavik como puesto de tránsito para el transporte de la aviación militar estadounidense hacia la Alemania ocupada. Esto suscitó durísimas protestas y críticas por parte de la oposición parlamentaria y de toda la sociedad islandesa.

En 1949 Islandia decidió unirse a la Organización del Tratado del Atlántico Norte, pero estableciendo las mismas restricciones que sus vecinos escandinavos acerca del establecimiento de bases militares extranjeras en suelo islandés en períodos de paz. Claramente, esta posición fue posibilitada por la simpatía norteamericana y por el precedente noruego en la misma línea de política de seguridad. Los debates en el *Althing* fueron de los más furiosos que se conocen en la historia islandesa, al igual que las protestas callejeras en disidencia con la iniciativa. La incorporación a la OTAN fue aprobada el 30 de marzo de 1949 por 30 votos a favor, contra 37 en contra y 2 abstenciones. Una lluvia de piedras destruyó todos los vidrios del parlamento y el premier fue golpeado a la salida del edificio²⁴⁷. Como vemos, el parto de la nueva república no estuvo libre de dificultades.

Ante los temores de la amenaza comunista, el 5 de mayo de 1951, el gobierno de Islandia firmó con Estados Unidos un acuerdo para facilitar instalaciones a la OTAN y permitir el asentamiento de una base militar en Keflavik. Hay que recordar que Islandia no poseía, ni posee, fuerzas armadas propias; con lo que su seguridad se veía seriamente amenazada en la particular situación de inestabilidad internacional que envolvió a la Guerra de Corea. La meta del acuerdo era, asimismo, resguardar los objetivos estratégicos de la OTAN en el Atlántico Norte.

Respecto de la importancia estratégica de Islandia, la misma resulta cuanto menos auto-evidente. “Se ubicaba de manera ideal para el reconocimiento contra los movimientos navales soviéticos procedentes de Murmansk que utilizaban el estrecho de Dinamarca, entre Islandia y Groenlandia, o bien las aguas entre Islandia y las Feroe”²⁴⁸.

Las relaciones entre Islandia y Estados Unidos respecto de Keflavik, así como las relaciones entre la opinión pública islandesa y su gobierno, nunca fueron demasiado distendidas. Siempre existía el reclamo de que había que pedir el retiro de las tropas americanas. En los años posteriores a 1955 surgió nuevamente la polémica por el aflojamiento de las tensiones entre Washington y Moscú, y se comenzó a cuestionar el sentido del acuerdo de 1951. “Algunos políticos comenzaron a cuestionar la necesidad de la base militar estadounidense en Keflavik”²⁴⁹. A continuación, se inició una verdadera campaña de rumores, algo relativamente sencillo en una población tan pequeña como la de Islandia. “El Partido del Progreso, de corte agrario, que se hallaba en una precaria coalición con el Partido de la Independencia, empezó a hacer correr rumores sobre problemas en la base de Keflavik por medio de su periódico, *Timinn*. Algunos de ellos eran críticos acerca de las condiciones de trabajo a las que se enfrentaban los islandeses y de las actividades de los militares estadounidenses en sus permisos de fin de semana en Reykjavik. Una vez más se enfocaba la atención en la confraternización de las tropas con las mujeres islandesas, un asunto sensible”²⁵⁰. Incluso, hasta el máximo referente de la cultura islandesa, el futuro Premio Nobel de Literatura Halldór Laxness, refleja estas tensiones en su novela *Estación Atómica*.

En enero de 1956, el Partido del Progreso anunció una modificación en la política respecto de la presencia militar estadounidense en Keflavik. Dos meses después, el partido se retiró del gobierno y se convocó a elecciones parlamentarias debido a la caída del gobierno de coalición. Sin embargo, antes

245. Fol, Jean-Jacques: op cit, p. 169.

246. Arter, David: op cit, p. 281.

247. Ídem, p. 282.

248. Ídem, p. 283.

249. Nuechterlein, Donald: A Cold War odyssey. University Press of Kentucky, Lexington (KY), 1997, p. 73.

250. Ídem, p. 73.

de que el presidente disuelva el *Althing*, se introdujo una resolución convocando a negociaciones para revisar la política de seguridad²⁵¹. Esto causó mucho asombro en las autoridades de Washington, que no llegaban a comprender que su aliado más pequeño, carente además de fuerzas militares propias, estaba rechazando su protección. La secretaría de defensa de Estados Unidos anunció entonces la suspensión de varios contratos de construcción en Keflavik, lo cual iba a implicar una caída de los puestos de trabajo para los islandeses. Pretendía influir así en la campaña electoral.

Las elecciones fueron ganadas por el Partido del Progreso y los Socialdemócratas, con lo que la postura americana había perdido la contienda. A estos dos partidos se les sumaría el Partido Laborista en la formación del nuevo gobierno. Pero durante 1956, muy poco después de las elecciones islandesas, dos nuevos motivos aparecieron en el horizonte internacional que motivaron un *stand by* en la iniciativa del nuevo gobierno: Hungría y Suez. Sobre todo, el golpe en Budapest hizo desistir en noviembre de las negociaciones sobre el retiro de las tropas norteamericanas de Islandia.

Las razones de fondo para la permanencia de las tropas y la vigencia del acuerdo de 1951 se basan en las necesidades islandesas a nivel de seguridad y, principalmente, a causa del aporte de divisas que significan los contratos y los gastos que realiza el contingente estadounidense. Terminados los vínculos de dependencia económica con Dinamarca y la protección militar británica, Islandia probablemente encontró en Estados Unidos ambas soluciones. Aún hoy, Islandia no logra desprenderse de la dependencia económica respecto de Keflavik.

Capítulo IV. El equilibrio nórdico

"Neutrality and Scandinavian cooperation - like whiskey and soda, the two always went together - was the magic formula by which the Northeastern corner of the continent would be preserved as a privileged sanctuary of peace"
- Max Jakobson, 1961

La experiencia histórica del equilibrio nórdico

Desde la Segunda Guerra Mundial, el Norden ha sido una zona de baja tensión. La región no ha provocado las ambiciones de las dos superpotencias de la Guerra Fría, más allá de los intereses defensivos de seguridad militar. A diferencia de Europa Central o Asia, los países nórdicos han podido preservar la región libre de conflictos y de las ingerencias de Estados Unidos y la Unión Soviética. El Norden "desarrolló una identidad política única en el orden de seguridad bipolar europeo. En contraste con el resto del sistema, los países nórdicos trataron de seguir una orientación de la política exterior que representó una modificación de la confrontación, esencialmente limitando el involucramiento soviético en Finlandia y el involucramiento de los Estados Unidos en Noruega"²⁵².

La fragmentación que se observó en las políticas de seguridad nórdicas, luego del fracaso de las negociaciones de la Unión de Defensa Escandinava, implicó una diferenciación en los medios (las políticas). En cambio, y paradójicamente, se evidenció una unificación en los fines como nunca antes había ocurrido. Los cinco estados nórdicos perseguían la meta de mantenerse al margen de posibles conflictos entre Estados Unidos y la Unión Soviética, unos conflictos con los cuales no se sentían identificados en absoluto y en los cuales no tenían ningún interés nacional involucrado. A su vez, los cinco estados pretendían defender su economía capitalista y su democracia liberal, pero no por esto estaban dispuestos a hacer concesiones significativas en materia de política exterior y de seguridad. La identidad nórdica, fuertemente imbuida por el neutralismo, llevó a que los compromisos de seguridad con las potencias fueran lo suficientemente débiles como para no hacer peligrar la paz en la región.

La peculiar situación en la que quedó Finlandia, debido al Tratado de Paz de París de 1947 y al Tratado de Amistad, Cooperación y Ayuda Mutua de 1948 con la URSS, llevó a Noruega a firmar el Tratado de la Organización del Atlántico Norte en 1949. Allí vemos los primeros puntos en común respecto del mantenimiento del statu quo en la zona. Una medida de seguridad que pretendía, en el fondo, evitar que Noruega pudiera correr la misma suerte que Finlandia. La conducta de Noruega, sin dudas, influyó asimismo en la incorporación de Dinamarca e Islandia en la alianza atlántica. "Si los noruegos no hubieran decidido unirse a la alianza occidental por sus propios motivos de seguridad en 1949, indudablemente los daneses - que habían sido los defensores más entusiastas de la fallido Unión de Defensa Escandinava - y los islandeses habrían rechazado la membresía en la OTAN"²⁵³.

251. Ídem, p. 79.

252. Bonnén, Preben y Palosaari, Teemu: op cit, p. 8.

253. Ingimundarson, Valur: Between solidarity and neutrality: the Nordic countries and the Cold War 1945-1991, p. 272.

Un segundo paso en la misma dirección consistió en la proclamación de las políticas dano-noruegas de bases y de estacionamiento de tropas, restringiendo así su participación en la OTAN. Este ajuste tenía como objetivo prevenir mayores demandas soviéticas sobre Finlandia, que pudieran desestabilizar la situación regional. La evidencia empírica de esta aseveración la encontramos en el desenlace de la Crisis de la Nota de 1961. Si la Unión Soviética perseveraba en la iniciativa de consultas militares con Finlandia, Noruega estaba dispuesta a revisar su política de bases. Esto hubiese llevado casi inmediatamente a que la Unión Soviética tenga que soportar la presencia de bases estadounidenses a pocos kilómetros de su frontera, en Kirkenes por ejemplo, con lo que todo el complejo militar de Murmansk en la Península de Kola estaría al alcance de un ataque occidental. Mientras se dejara en paz a Finlandia, Noruega no sacaría el haz de su manga. Era una apuesta disuasiva demasiado alta y arriesgada, pero surtió efecto atemorizando a los soviéticos. Igual de cierta es la posibilidad de que la Unión Soviética reaccionara de forma desmedida frente a la modificación de la política noruega, por ejemplo, ocupando bases finlandesas cercanas a las fronteras sueca o noruega. Esto constituiría “un cambio que no sólo deterioraría seriamente la posición estratégica de Suecia y Noruega, sino que también provocaría un serio deterioro de la situación internacional en general”²⁵⁴.

En el curso de la crisis de 1961, Dinamarca también reaccionó no sólo verbalmente sino que apresuró las consultas con Alemania Federal para establecer un comando conjunto germano-danés para el BALTAP²⁵⁵.

La política noruego-danesa y la política finlandesa se retroalimentaron sensiblemente, permitiendo con los años una consolidación y reconocimiento internacional de ambas. La postura de los noruegos y daneses le ponía límites a las demandas soviéticas sobre Finlandia. Esta última, a su vez, por medio de su política de neutralidad y relaciones amistosas con Moscú, evitaba que la OTAN presionara a sus socios escandinavos para que reviertan sus políticas de participación restrictiva en la alianza.

El tercer componente de este equilibrio lo constituye la neutralidad de Suecia, que fue respetada durante doscientos años. Esta prolongada tradición ha sido, en principio, una garantía para que ninguna de las dos superpotencias se anime a sugerir el cambio de estatuto sueco. Este país, ubicado en el corazón del Norden, ha servido como punto de amortiguación entre los países nórdicos miembros de la OTAN y Finlandia, que debía preocuparse por no afectar la susceptibilidad rusa. Suecia jugaba un papel ciertamente estabilizador tanto en relación con Finlandia como en relación con Dinamarca y Noruega.

En cuanto a Finlandia, la relación era dual, ambas neutralidades eran recíprocamente necesarias. Cualquier intento soviético de amenazar a Finlandia podría provocar una alianza entre Suecia y la OTAN; y esto hubiese implicado que todo el poderío militar sueco se pusiera al servicio de Occidente, lo que era terriblemente desestabilizador para la seguridad rusa. A la vez, Finlandia podía gozar de su neutralidad gracias a que Suecia ostentaba la suya. “En caso de que Suecia se hubiera unido a la OTAN, la Unión Soviética podía haber reforzado su control sobre Finlandia. Estos pasos podrían haber incrementado el nivel de tensión en Europa Septentrional y quizás bajado el umbral de hostilidades abiertas entre los bloques militares. Por supuesto que el objetivo de Suecia respecto del fortalecimiento de su propia seguridad ayudó a la permanencia de la independencia de Finlandia”²⁵⁶.

La distinción entre Finlandia y Suecia radicaba en la prioridad que le otorgaban a los aspectos de su neutralidad. Suecia puso el acento primero en la disuasión y luego en la fiabilidad; Finlandia, a la inversa, priorizó la fiabilidad y dejó la disuasión en un segundo plano. La disuasión se obtiene mediante el desarrollo de un poderío militar que pretende convencer a las partes en contienda de que la violación de la neutralidad de un estado les hará pagar un precio alto. La fiabilidad o confianza se adquiere mediante intentos por parte de los estados neutrales de demostrar a las partes en conflicto que su estatus es lo suficientemente atractivo, tomando medidas para reducir los temores de daño que la neutralidad podría generar y fortaleciendo el interés en la continuación de la preservación de la misma.

En referencia a Dinamarca y Noruega, ambas pudieron hacer prevalecer un equilibrio entre la búsqueda de garantías de seguridad, por un lado, y la construcción de compromisos mínimos que les permitan verse libres de ciertas responsabilidades, por el otro. Un punto medio, tal vez, entre la neutralidad y la alianza. Este lujo podían permitírselo gracias a la neutralidad sueca. Con el argumento de no querer afectar la seguridad de Finlandia y de Suecia, los estados nórdicos miembros de la OTAN pudieron exigir exenciones en su membresía a la OTAN. Después de todo, Finlandia y Suecia les servían como frontera natural frente al Pacto de Varsovia, sobre todo a Noruega. “Aún cuando estos dos países no estuvieran dispuestos a luchar por la causa de Noruega, son una zona intermedia que haría ganar tiempo mientras llegasen a Noruega refuerzos de tropas aliadas, antes al menos de que las tropas noruegas fuesen anuladas”²⁵⁷. Si la URSS atacase Noruega en algún momento, la embestida no se produciría presumiblemente sobre

254. Berdal, Mats: *The United States, Norway and the cold war 1954-60*. MacMillan, Londres, 1997, p. 169.

255. Lund, John: *Don't rock the boat. Reinforcing Norway in crisis and war*. The RAND Corporation, Santa Mónica (CA), 1989, p. 18.

256. Vaahtoranta, Tapani y Forsberg, Tuomas: *op cit*, p. 13.

257. Burgueño Álvarez, Gregorio: *El norte europeo, zona de equilibrio*. Revista de Política Internacional, nº 82, 1965, p. 65.

Finmark debido a las ostensibles dificultades que presenta el terreno ártico de la región para cualquier avance terrestre. El ataque provendría del Báltico y de Finlandia camino hacia Suecia. En este último caso, un ataque soviético a través de Suecia llevaría varias semanas debido a la resistencia que debería enfrentarse a causa del poderío militar de ésta última. De este modo, tanto un ataque a través de Laponia como a través de Suecia, por el tiempo que esto tomaría, permitiría sin dificultad que los aliados de la OTAN desplieguen tropas en Dinamarca y Noruega antes de una invasión soviética. Allí radica la justificación estratégica de las políticas de bases noruego-danesas. Noruega no precisaba ninguna defensa en su frontera con Suecia.

Evidentemente, a Suecia también le importaban las políticas de bases de Dinamarca y Noruega. “Un ejemplo claro de esta situación puede encontrarse en 1953. En diciembre de ese año hubo temores suecos de que la política de bases noruega fuera a ser modificada debido a las denominadas ‘misiones de visita’, en las cuales unidades aéreas aliadas rotarían entre las bases aéreas noruegas en orden a fortificar la defensa aérea de Noruega. El embajador sueco en Oslo, Hans Wison Laman, recibió instrucciones de presentar apropiadamente las preocupaciones suecas a los ministros del gobierno noruego”²⁵⁸.

Esta particular imbricación ha logrado, a veces a regañadientes, la relativa aceptación general de uno y otro lado del telón de acero. Este punto posee una enorme relevancia. En verdad, el modelo de seguridad nórdica ha resultado funcional para la región, pero ha sido también relativamente funcional al resto del sistema bipolar. Para las dos grandes potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, el equilibrio nórdico les impuso un límite claramente estricto a sus posibles ambiciones, debieron conformarse con dicho estado de cosas; sin embargo, resultó ser un statu quo que no les causó problemas ni desafíos. Allí radicó la relativa conformidad de Washington y Moscú respecto de la peculiar configuración de fuerzas en Europa Septentrional. Para preservar ese estado de cosas era “esencial que no existan bases extranjeras en Noruega y Dinamarca; que Suecia no quebrante su neutralidad, vinculándose a bloques como la N.A.T.O., pues la neutralidad, haya sido o no proclamada de forma expresa, obliga a un comportamiento determinado también en época de paz, y que Rusia atempere sus relaciones con Finlandia, la que a su vez se obliga a realizar una política de neutralidad y de relaciones amistosas”²⁵⁹.

El rol de Islandia se ha descuidado a veces al analizar las políticas de seguridad de los países nórdicos. Al igual que Noruega y Dinamarca, el gobierno de Islandia aceptó la incorporación a la OTAN bajo la condición de que su territorio no se utilizaría para el estacionamiento de tropas o bases militares extranjeras en tiempos de paz. Pero los temores despertados por la Guerra de Corea llevaron a Reykiavik a firmar el acuerdo de 1951 con los Estados Unidos. Lo mismo ocurrió con Dinamarca en relación al estacionamiento de bases militares en Groenlandia.

Si analizamos este punto con mayor detenimiento, veremos que Keflavik y Thule fueron las dos únicas bases permanentes de la OTAN en territorio nórdico, desde donde presumiblemente podría comandarse una defensa aérea de la península escandinava y de Dinamarca. Asimismo, la presencia militar en Islandia y en Groenlandia pudo haber sido determinante para que los estados miembros de la OTAN no realicen mayores demandas sobre Noruega o la Dinamarca europea. Como prueba empírica de este supuesto quisiera recordar que en 1956, cuando el gobierno islandés debatía el cierre de la base militar de Keflavik, Oslo presionó diplomáticamente a Reykiavik para que revierta la propuesta. “El motivo por el que los noruegos jugaron un papel así, no puede ser explicado solamente en términos de solidaridad militar occidental. Aquí había en juego un importante elemento de auto-interés. [...] los noruegos pusieron mucho énfasis en una fuerte presencia militar estadounidense en Islandia. Durante el mandato de otro gobierno de izquierda en Islandia (1971 a 1974), que prometió revocar el acuerdo de defensa con los Estados Unidos, el gobierno noruego temió que al reducirse la actividad militar norteamericana en Islandia, se produjera una mayor presión sobre Noruega por parte de los Estados Unidos en el campo militar”²⁶⁰.

La aceptación de la configuración de seguridad en el Norden por parte de las dos grandes potencias nos plantea, sin embargo, un punto oscuro: la neutralidad de Suecia. A pesar de su política proclamada, tuvo siempre un marcado sentimiento occidental. A esto debemos añadir que existió en las sombras una colaboración oficial con la OTAN durante la Guerra Fría, y que aún se discute si los soviéticos tenían conocimiento de ello²⁶¹. Suecia se hallaba, entonces, ante una paradójica situación “ya que Washington sabe que Suecia jamás intervendría a favor de Rusia, pero Moscú sabe que jamás lo haría en contra de Washington”²⁶². Esta pieza parece más difícil de encajar dentro del rompecabezas nórdico. Podemos especular que, al tiempo que la Unión Soviética confiaba en que Suecia no quebrantaría su no alineamiento formal en tiempos de paz, siempre presupuso que sería un terrible error avanzar sobre Suecia. Y esto

258. Peterson, Magnus: op cit, p. 5.

259. Burgueño Álvarez, Gregorio: op cit, p. 65.

260. Ingimundarson, Valur: *Between solidarity and neutrality: the Nordic countries and the Cold War 1945-1991*, p. 272.

261. Holmström, Mikael: *Sovjet trodde inte på neutralt Sverige*, Svenska Dagbladet, 7 de agosto de 1998.

262. Burgueño Álvarez, Gregorio: op cit, p. 66.

obedece a dos motivos, Suecia posee una capacidad militar muy considerable y, si se viese atacada, recurriría a la OTAN inmediatamente. Entonces, así como la neutralidad de Suecia era de un interés vital para Hitler y Stalin en tiempos del Pacto Ribbentrop-Molotov, seguía siéndolo en la segunda mitad del siglo XX. Así como se le permitió la realización de ciertas concesiones al Tercer Reich, también se le permitió cierta colaboración con la OTAN.

Durante los años de la Guerra Fría existió un “entrelazamiento de asuntos de seguridad aparentemente diferentes que afectaron a la región nórdica como un todo. El auto-interés fue seguramente la guía dominante de la política exterior. Pero, durante el conflicto Este-Oeste, los países nórdicos fueron extremadamente sensibles al impacto de las políticas de las grandes potencias, al igual que a sus propias acciones sobre el resto de los países nórdicos”²⁶³. El resultado de esta especial relación donde primaba el interés nacional de cada estado, pero que a la vez importaba la solidaridad nórdica, llevó a que prevalezca una política de baja tensión en las relaciones internacionales de la región.

La solidaridad nórdica en el particular contexto de la Guerra Fría tiene un doble componente. Por un lado, observamos los vestigios de aquel nordismo cultural que influía en la solidaridad mutua a nivel de la opinión pública, a nivel cultural incluso. Pero por el otro, tenemos una actitud solidaria como reflejo de los propios intereses nacionales. Mientras que la situación de Finlandia pudiera hacer peligrar las fronteras y la seguridad de Noruega, ésta última actuaría solidariamente con Finlandia conservando una postura reticente a sus compromisos con la OTAN. Existía una consideración por la pobre Finlandia, pero constituía *prima facie* una preocupación por la seguridad de Noruega²⁶⁴.

Durante la Guerra Fría, las relaciones de seguridad en el Norden han dado lugar al surgimiento de una particular relación de equilibrio, donde prevaleció la estabilidad entre los cinco países nórdicos, que lograron evitar las perturbaciones por parte de fuerzas externas, limitando la aplicación del poder político o militar de Estados Unidos y la Unión Soviética. Si bien esto no se dio mediante la cooperación directa en materia de seguridad, no al menos con Finlandia, sí resultó funcional un mecanismo de coordinación de las políticas de seguridad nórdicas. La escisión observada entre estas hacia 1949 demostró que, a pesar de las diferencias, las políticas han evidenciado una llamativa complementariedad mutua.

El equilibrio nórdico en la teoría

Si bien la teoría del equilibrio nórdico fue formulada en 1966, los supuestos en los que se basó podemos rastrearlos desde finales de la década de 1940. Arne Olav Brundtland, del Instituto Noruego de Asuntos Internacionales, reconoció un patrón en las políticas de seguridad nórdicas que llevaban a una situación de equilibrio, con una presencia relativamente baja de las grandes potencias y bajo nivel de tensión en la región. El patrón consistía en tres factores:

- Membresía restrictiva de Noruega y Dinamarca en la OTAN;
- Política de neutralidad sueca sustentada por fuerzas armadas convencionales relativamente poderosas; y
- Política de neutralidad finlandesa dentro del marco del tratado de amistad con la Unión Soviética.

La pregunta básica de la que partía Brundtland es “si cualesquiera de los países nórdicos, al seguir sus respectivas políticas nacionales, están influenciados por la política de seguridad nacional de otra nación nórdica”²⁶⁵.

“Si una de las grandes potencias fuera a avanzar más en su posición en alguno de los países, o si ocurriera algún otro cambio fundamental en la política de seguridad en uno de los países, esto conduciría a una de estas dos cosas: o a un más alto nivel de conflicto en el área debido a contramedidas de la otra parte, o bien a una inmediata restauración del nivel más bajo de conflicto como resultado de una exitosa disuasión del iniciador debido a la amenaza de implementación de contramedidas en los otros países”²⁶⁶. Habiendo analizado todo el proceso histórico, extraemos como conclusión que los intentos de avance de posiciones de las grandes potencias (la Crisis de la Nota, por ejemplo), así como los intentos de los países nórdicos por revisar sus políticas (el proyecto noruego de 1977 que permitiría la participación de alemanes occidentales en ejercicios militares en Noruega), concluyeron con un retorno al *statu quo* inicial debido a las amenazas de contramedidas.

263. Ingimundarson, Valur: Between solidarity and neutrality: the Nordic countries and the Cold War 1945-1991, p. 271.

264. Resulta ilustrativo realizar una comparación. De la misma forma ocurre con la ejemplaridad de los recursos que los gobiernos nórdicos destinan actualmente a la ayuda al desarrollo de los países menos favorecidos. Allí hay un claro ingrediente de solidaridad basado en un humanismo universalista de principios morales, pero también es real el interés por mitigar aquellas situaciones de soft security que pudieran terminar afectando, directa o indirectamente, a los países nórdicos. La preocupación por las oleadas de refugiados o el terrorismo, el interés por mantener los mercados para sus productos o las consecuencias del cambio climático también son buenos motivos para mantener y aumentar ciertas partidas de ayuda. La ayuda al desarrollo no deja de ser parte de la política de seguridad.

265. Brundtland, Arne: The context of security in Northern Europe. En Paul Cole y Douglas Hart (eds.): Northern Europe: security issues for the 1990s, Westview Press, Boulder (Colorado), 1986, pp. 15-16.

266. Peterson, Magnus: op cit, p. 1.

Brundtland consideraba, en su artículo de 1976, que además del aspecto estático dado por la condición de equilibrio alcanzada, existía una “conexión dinámica entre la problemática de la política de seguridad de los países nórdicos”²⁶⁷. El aspecto dinámico está dado por aquellos intentos de avanzar posiciones, ya sea por parte de un “estado protector” (la Unión Soviética o Estados Unidos) o de un “estado cliente” (Noruega, Dinamarca o Finlandia). Estas tentativas podían ser desbaratadas por el sector contrario por medio del uso o la amenaza del uso de medidas equivalentes, lo que provocaría que el iniciador desistiera de emprender el avance de posiciones²⁶⁸.

Dada la condición dinámica del equilibrio nórdico, Brundtland trazaba dos modelos de equilibrio, dependientes de la actuación de Suecia. El creía que la política de neutralidad sueca era el elemento más estable y el que tenía menor propensión al cambio²⁶⁹. “Probablemente sería un paso más grande para Suecia abandonar su política de neutralidad, que para Noruega reconsiderar su política de alianza restrictiva. También indica que una incorporación sueca a la OTAN sólo podría ser contemplada como un contra-movimiento, dada una situación en la cual la Unión Soviética ya hubiese realizado un movimiento para provocar un ‘desequilibrio’. Así la política de neutralidad sueca era considerada un factor estabilizador, con lo que consecuentemente también tuvo un papel en la noción de equilibrio”²⁷⁰. Hay un modelo primario donde Suecia no modificaría su neutralidad, y un modelo secundario donde veríamos a Suecia actuando activamente, con un cambio en su política de seguridad.

Asimismo, considerando la situación en que Suecia no modifique su política (modelo primario), existían dos variantes dependientes de las capacidades disuasivas de Dinamarca/Noruega y Finlandia/Unión Soviética respectivamente. Puede apreciarse una variante clásica y una variante invertida. En la variante clásica, que se ilustra a partir de la Crisis de la Nota de 1961, Dinamarca y Noruega mantienen alejada a la URSS de Finlandia insinuando revisar sus políticas de alianza restrictiva con la OTAN y – en el caso de Dinamarca – sus propios vínculos con Alemania Federal. En la variante invertida, Finlandia y la Unión Soviética mantienen alejada a la OTAN de Dinamarca y Noruega insinuando posibles represalias soviéticas contra Finlandia. El caso en que funcionó la variante invertida ocurrió entre 1976 y 1977 cuando Noruega anunció que permitiría la participación de unidades militares de la República Federal Alemana en ejercicios de la OTAN en territorio Noruego. El presidente de Finlandia reaccionó expresando que “con quién cooperará militarmente Noruega no es un asunto indiferente para Finlandia”²⁷¹. Finalmente, el gobierno noruego expresó que no se autorizaría la participación de unidades de infantería alemanas²⁷².

Hay una premisa política de fondo en las políticas de seguridad nórdicas, que funciona como motor del modelo primario. Cualquier modificación en las políticas con el objeto de buscar mayor seguridad a través de compromisos crecientes llevaría a generar un efecto contrario al deseado, pues en lugar de traer más seguridad generaría mayor inseguridad. Consecuentemente, para Noruega y Dinamarca era más seguro la independencia de Finlandia que mayores garantías de la OTAN en sus propios territorios. Para Suecia, de modo similar, la independencia finlandesa le brindaba mayores garantías que su propia incorporación a la OTAN.

Una de las críticas que se le formulan a la teoría del equilibrio nórdico es su dudosa capacidad predictiva. Brundtland decía que los cambios fundamentales en las políticas de seguridad de algunos de los estados podrían llevar a una restauración del equilibrio debido a la disuasión por la amenaza de contramedidas o a un nivel más alto de conflicto. Esto último nunca ocurrió, y jamás ocurrirá. La Guerra Fría finalizó hace diecisiete años. Entonces, nunca podremos despejar nuestras dudas. Quizá el fracaso del modelo primario y/o un disparador del modelo secundario hubiese llevado a una nueva situación de equilibrio; tal vez no. Aunque no debemos dejar de considerar que el núcleo de la teoría es la supuesta existencia de esa especie de mecanismo de corrección automática que restaura el equilibrio.

Una crítica que creo conveniente realizar aquí es la elusión de la zona atlántica del Norden en la particular configuración de equilibrio. Como he mencionado anteriormente, el papel de Islandia y Groenlandia luego de 1951 contribuyó también al sostenimiento de la situación. Una revisión del acuerdo entre

267. Brundtland, Arne: Nordisk balanse på nytt, p. 600.

268. Ídem, p. 601.

269. Ídem, pp. 603-604.

270. Peterson, Magnus: op cit, p. 3.

271. Brundtland, Arne: The Nordic balance and its possible relevance for Europe. Nupinotat 229, Norwegian Institute of International Affairs, 1981, p. 13.

272. Durante las décadas de 1950 y 1960, Noruega no había permitido la participación de fuerzas alemanas en ejercicios militares en su territorio, en parte debido a la postura de la opinión pública interna hacia los alemanes desde la ocupación, y en parte como condescendencia hacia los soviéticos. Sin embargo, la distensión que se vivió en Europa a comienzos de los años 70, llevó a Noruega a relajar la prohibición y a proponer en 1974 la incorporación gradual de cuatro unidades alemanas en los ejercicios anuales de la OTAN en Noruega. Dos serían unidades de soporte (médica y de comunicaciones) y dos de combate (helicópteros e infantería). En 1976 se introdujo la unidad médica y en 1977 se anunció que se incorporarían al año siguiente las de comunicaciones y helicópteros. Para sorpresa de la OTAN, en enero de 1978 el gobierno de Oslo anunció que la participación alemana había ya alcanzado un “nivel apropiado” suspendiendo la futura participación de la infantería alemana. Ver Lund, John: op cit, p. 20.

Islandia y Estados Unidos hubiese llevado, muy probablemente, a que la OTAN deba instalar bases militares en Noruega. Esto, a su turno, habría afectado la situación de Finlandia y, tal vez, de Suecia. Si es cierto que Dinamarca, Noruega, Suecia y Finlandia tuvieron que pagar un cierto precio por la seguridad del Norden, no es menos cierto que Islandia y Groenlandia debieron pagar también el suyo. Las bases militares estadounidenses en Keflavik y Thule son dos variables que Brundtland no considera, o que las considera exógenas al modelo de equilibrio nórdico. Mi argumento, sin embargo, es que tuvieron un papel muy importante dentro del mismo.

Podemos señalar que el equilibrio nórdico alcanzado a partir de 1949, funcionó exitosamente y cumplió la misión política para la cual estaba diseñado. En tal sentido, praxis política y teoría demostraron ir en la misma línea de argumentación y acción-reacción. Durante toda la Guerra Fría existió una prioridad implícita en las políticas de seguridad de los cinco países nórdicos. Éstos funcionaron “en cierto grado como una entidad política de seguridad: en el sentido de que había coherencia – en la forma de un tipo de equilibrio – en el grado de vinculación que cada país nórdico individualmente tenía con las respectivas superpotencias. Los países nórdicos eran especiales y diferentes del resto de Europa”²⁷³.

Conclusiones tentativas

La seguridad de la región nórdica durante los años de la Guerra Fría dependió de la armonía de dos esferas funcionales. La esfera intra-nórdica, definida a partir de las relaciones de seguridad entre los cinco estados nórdicos, siguió funcionando como una comunidad de seguridad posibilitando la resolución de las diferencias entre sus miembros por medio de procesos pacíficos de cambio. La esfera extra-nórdica, definida sobre la base de las relaciones de los estados nórdicos con aquellas potencias externas a la región que tuvieron un papel decisivo en la seguridad nórdica, se caracterizó por una coordinación de políticas que permitieron el surgimiento y preservación de un equilibrio nórdico.

La existencia de la comunidad de seguridad nórdica fue una condición contribuyente de la existencia del equilibrio nórdico en varios sentidos. El rechazo a la guerra como forma de solución de conflictos – y la cultura de la neutralidad – llevó a que la estabilidad de la región constituya el objetivo central de cada uno de los estados nórdicos durante la Guerra Fría. Sus políticas de seguridad, a pesar de las diferencias, estaban orientadas a evitar las tensiones, mantener a las potencias alejadas de la región y suavizar cualquier situación de crisis que pudiera llevar a una escalada en el conflicto. El hábito de la reciprocidad, típico de la comunidad de seguridad, fue la clave para que cada uno de los cinco estados considere la situación del resto a la hora de tomar decisiones de seguridad. La comunicación permanente, transmitiéndose las inquietudes de manera oportuna y clara, permitió la coordinación de las políticas de seguridad y los miramientos recíprocos para no afectar la autonomía y la soberanía de los demás países del Norden.

La comunidad de seguridad nórdica surgió gracias a las condiciones dadas por una identidad social previa, que englobaba un conjunto de valores compartidos por los pueblos nórdicos. La preexistencia de una identidad nórdica común, con todos sus elementos constituyentes e intereses en juego, llevaba implícito un sentido del “nosotros” nórdico. Esto da cuenta del origen de los lazos de solidaridad nórdica que, bajo las peculiares circunstancias de la Guerra Fría, se cristalizó en la actitud de los cinco países de tenerse en cuenta recíprocamente a la hora de articular sus respectivas políticas de seguridad.

Nunca antes en la historia nórdica la comunidad de seguridad había podido unificar su percepción de amenaza en un solo punto. Pero la Guerra Fría planteó el escenario especial en cual los cinco estados nórdicos percibieron a la Unión Soviética como el adversario común. Este factor funcionó como catalizador para la existencia del equilibrio nórdico porque no sólo significaba una amenaza a la integridad territorial del Norden, representaba un peligro aún más profundo. La Guerra Fría puso en jaque el propio sistema de valores compartidos que caracterizan a la identidad nórdica, pues más allá de las pujas territoriales y la búsqueda de aliados, fue una lucha entre dos cosmovisiones antagónicas de organizar la vida política, social y económica de una nación. La religión, la democracia y la libertad, tal como la entienden los pueblos nórdicos, estaban amenazadas por la Unión Soviética y el sistema que ésta pretendía imponer. La amenaza a la identidad nórdica posibilitó la unidad en la percepción de la amenaza externa y puso en juego los mecanismos de la comunidad de seguridad de tener en cuenta recíprocamente a los otros países nórdicos, dándole entonces el sentido a la lógica del equilibrio nórdico.

Finalmente, hay que señalar que la comunidad de seguridad nórdica proyectó hacia el exterior una imagen claramente positiva. En su interior exhibió una actitud tolerante hacia las diferencias y en donde los cinco países estaban en igualdad de condiciones. De hecho, uno de los preceptos de la retórica cultivada

273. Heurlin, Bertel: op cit, p. 18.

por la comunidad consistía, precisamente, en no enfatizar a ninguno de los países por sobre el resto²⁷⁴. Los conflictos se dirimían mediante el consenso alcanzado por medio de la negociación, y no a través de formas dominativas o jerárquicas. Como la conducta exterior de la comunidad se espera que sea similar a la conducta interior, las superpotencias consideraron a la comunidad de seguridad nórdica como una entidad no amenazante²⁷⁵. Esto explica la relativa conformidad de los Estados Unidos y la Unión Soviética respecto del equilibrio nórdico, esa situación de statu quo que hizo del Norden una zona de baja tensión. Todo esto fue posible merced a, y a pesar de, mantener alejada de la subregión la presencia militar de las dos superpotencias de la Guerra Fría.

Una mirada al futuro

El equilibrio nórdico sobrevivió todo lo que debía. Cumplió su misión. Con la caída del Muro de Berlín, las revoluciones democráticas de Europa Oriental y la desaparición de la Unión Soviética, su *leit motiv* se diluyó en el fin de la historia. El este acudió al encuentro del oeste, y viceversa. La doble ampliación de la OTAN y la UE, sumado a un nuevo perfil de la política exterior rusa, sirvieron para hacer de Europa Oriental una nueva zona de baja tensión. Y el Norden dejó de tener un rasgo único.

A partir de 1991, Noruega y Dinamarca ya no vieron necesidad de mantener sus políticas de bases (no así, sus políticas nucleares). Finlandia pudo salirse de la mirada recelosa de su gran hermano, aunque sigue sin incorporarse a la OTAN. Puede conjeturarse que esto obedece a la intención de evitar ser asociada al típico país que escapa de la cortina de hierro buscando desesperadamente garantías de seguridad. Pero también puede pensarse en una Finlandia que, al igual que Suecia, ha aprendido de las fórmulas exitosas de la historia. El oso ruso, tal vez, ya no se percibe como una amenaza. Pero Rusia no ha dejado de ser un oso y San Petersburgo no se ha movido: su seguridad sigue dependiendo de una Finlandia no amenazante. Pierre Trudeau decía que “compartir frontera con una superpotencia es como dormir con un elefante; el elefante puede ignorar que estás allí, pero tú debes ser muy cuidadoso de cada uno de sus movimientos”. Si bien la situación de Finlandia es más estable, no pueden dejar de atenderse con preocupación las reacciones de Rusia en el Cáucaso o su influencia política en países como Bielorrusia o Ucrania.

Hay algo que es seguro: a pesar de que el equilibrio nórdico desapareció porque ha dejado de ser un modelo funcional en la post-Guerra Fría, la condición contribuyente para su existencia – la comunidad de seguridad subregional – aún subsiste. Y todo hace prever que subsistirá por varias generaciones, mientras sus cimientos no sean alterados. Esto es, mientras los nórdicos preserven valores compatibles y sus diferencias se resuelvan mediante procesos de cambio pacífico, podremos hablar de una comunidad de seguridad.

El ambicioso proyecto europeo, las incertidumbres aún prevalecientes sobre el futuro de Rusia, las nuevas amenazas a la seguridad regional y global, y los lineamientos polémicos de las políticas de seguridad de la potencia hegemónica, son cuatro factores que plantean desafíos para la comunidad de seguridad nórdica. A ello se suman los aún vigentes proyectos independentistas de las Feroe y Groenlandia, que podrían en el mejor de los casos agrandar la familia nórdica, pero constituyen igualmente procesos de cambio significativos. La cantante islandesa Björk los ha instado este año a romper con Dinamarca; “Declare Independence” es un ruidoso llamado a estos pueblos. Son, sin dudas, desafíos diferentes de aquellos que nacieron de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, la historia nos ha demostrado que la comunidad de seguridad nórdica supo sortear la compleja encrucijada de la Guerra Fría... y salir triunfante.

Será decisiva la manera en la que cada uno de los cinco estados nórdicos adapte sus políticas de seguridad para adecuarse a las nuevas configuraciones de poder mundiales, y la manera en que haga frente a las nuevas amenazas. Probablemente este último sea un punto delicado, por cuanto el modo de hacer frente a ellas que plantea el principal socio de la OTAN no deja de generar debates en las sociedades nórdicas. Un mínimo consenso de base es requisito para mantener a salvo los valores compartidos. La experiencia histórica nos ha demostrado que los rumbos de adaptación no necesariamente deben ser idénticos o similares, incluso pueden ser rumbos diferentes, pero complementarios. Entonces, esta flexibilidad muestra un límite. La lógica nos dicta que, difícilmente, estos rumbos puedan llegar a ser opuestos, no sin antes amenazar o dañar a la comunidad de seguridad.

La finalidad última del presente estudio ha sido echar una mirada sobre la historia, e intentar explicar la lógica subyacente del comportamiento de los cinco nórdicos en materia de seguridad exterior. La historia siempre tiene algo para decirnos, sólo hay que intentar hacer una lectura detenida y reflexiva de ella.

274. Mouritzen, Hans: op.cit., p. 299.

275. Möller, Frank: Capitalizing on difference: a security community or / as a Western project. Security Dialogue, vol. 34, n° 3, 2003, p. 319.

La identidad nórdica seguirá existiendo como tal, con sus particularidades, y difícilmente se subsuma con facilidad en una identidad europea más amplia. Al menos no bajo las presentes circunstancias. En cuanto a la comunidad de seguridad, es probable que se integre aún más decididamente en una comunidad de seguridad noratlántica y/o europea. Sin embargo, esta mayor conexión no la haría desaparecer como tal, a lo sumo llevaría a una coexistencia. Pues la comunidad de seguridad nórdica tiene bases más sólidas (se originó espontáneamente y no como un proyecto político superador de los antagonismos) y preexistió por varias décadas a la noratlántica / europea.

El cambio de distribución de capacidades dentro del sistema internacional que significó la pérdida de poder relativo de Rusia, generó una redefinición de las expectativas de los países nórdicos como actores internacionales. También trajo consigo incertidumbres sobre el rumbo a seguir – y sobre los resultados esperables de tal o cual rumbo – ante la nueva estructura de poder europea y global. El equilibrio nórdico, tal como lo concibió Brundtland, no responde ya a la nueva realidad. Pero sí nos enseña que existen fórmulas de política exterior y de seguridad que permiten atravesar airoosamente las encrucijadas que plantean para los estados los cambios estructurales del sistema internacional. Estas fórmulas consisten en conductas adaptativas que los estados desarrollan sobre la base de las percepciones que tengan respecto de las amenazas a su seguridad, y de la evaluación que hagan sobre los medios más idóneos para el logro de sus intereses nacionales.

La comunidad de seguridad nórdica, con su tradicional anhelo pacifista, deberá una vez más encontrar la fórmula – quizás coordinada – para seguir preservando al Norden como zona de baja tensión. Esto requiere como punto de partida hallar los rumbos para atravesar la encrucijada de la post-Guerra Fría, una encrucijada con más incertidumbres que la de 1945, que demanda complejos procesos de adaptación. Unos procesos que, sin embargo, los cinco nórdicos aún no han logrado delinear con precisión.

Bibliografía

Libros y artículos académicos

- Adler, Emanuel y Barnett, Michael: *Security Communities*. Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- Åland Culture Fundation: *International treaties and documents concerning Åland Islands 1856-1992*. Åland Culture Fundation, Mariehamn, 1993.
- Alberdi, Juan Bautista: *El crimen de la guerra*. A-Z Editora, Buenos Aires, 1994.
- Alemán, Elida y López Raffo, Alberto: *Geografía general y regional de Europa y Oceanía*. Itinerarium, Buenos Aires, 1994.
- Ander-Egg, Ezequiel: *Introducción a las técnicas de investigación social*. Editorial Humanitas, Buenos Aires, 1969.
- Archer, Clive y Joenniemi, Pertti: *The Nordic peace: challenges on the road to security community*. Ashgate Publishing, Aldershot, 2003.
- Aron, Raymond: *Paz y guerra entre las naciones*. Alianza Editorial, Madrid, 1985.
- Arter, David: *Scandinavian politics today*. Manchester University Press, Manchester, 1999.
- Åselius, Gunnar: *Swedish strategic culture after 1945*. *Cooperation and Conflict*, vol. 40, n° 1, 2005, pp. 25-44.
- Bagge, Sverre: *Aims and means in the inter-Nordic conflicts 1302-1319*. *Scandinavian Journal of History*, vol. 32, n° 1, 2007, pp. 5-37.
- Barton, Arnold: *Finland and Norway, 1808-1917. A comparative perspective*. *Scandinavian Journal of History*, vol. 31, n° 3/4, 2006, pp. 221-236.
- Berdal, Mats: *The United States, Norway and the cold war 1954-60*. MacMillan, Londres, 1997.
- Beukel, Eric: *Norway's base policy. Historical interplay between international security policy and domestic political needs*. Center for Strategic and International Studies (Georgetown University), Washington DC, 1977
- Bjarnason, Björn: *The security of Iceland*. 18th International Workshop on Global Security (Center for Strategic Decision Research), Copenhagen, 24/5-27/5 2001.
- Bjøl, Erling: *Denmark: between Scandinavia and Europe?*. *International Affairs*, vol. 62, 1986, pp. 601-617.
- Bohn, Robert y Elvert, Jürgen: *Kriegsende im Norden*. Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 1995.
- Bones, Stian: *North-Norway as a Border Region during the Cold War*. University of Tromsø, Tromsø, s/f

- Bonnén, Preben y Palosaari, Teemu: *On the road to a Nordic defence cooperation? Bringing military issues back to normal politics*. Norden at the Crossroads Conference, Helsinki, 30/10-2/11 2002.
- Botana, Natalio: *Poder y hegemonía*. Emecé Editores, Buenos Aires, 2006.
- Brondsted, Johannes: *Los vikingos*. Luis Fariña Editor, Buenos Aires, 1963.
- Brooks, Philip: *Oral history interview with Halvard M.Lange*. Harry S. Truman Library, Independence (Missouri), 1964.
- Browning, Christopher y Joenniemi, Pertti: *Regionality beyond security? The Baltic Sea region after enlargement*. Cooperation and Conflict, vol. 39, nº 3, 2004, pp. 233-253.
- Browning, Christopher: *Coming home or moving home? 'Westernizing' narratives in Finnish foreign policy and the reinterpretation of past identities*. Cooperation and Conflict, vol. 37, nº 1, 2002, pp. 47-72.
- Brundtland, Arne: *Nordisk balanse på nytt*. Internasjonal politikk, nº 3, 1976, pp. 599-639.
- Brundtland, Arne: *Norwegian security policy after the Cold War*. Ministry of Foreign Affairs, Oslo, 1995.
- Brundtland, Arne: *The Nordic balance and its possible relevance for Europe*. Nupinotat 229, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 1981.
- Brundtland, Arne: *The Nordic balance: past and present*. Cooperation and Conflict, vol. 1, nº 2, 1966, pp. 30-66.
- Burgueño Álvarez, Gregorio: *El norte europeo, zona de equilibrio*. Revista de Política Internacional, nº 82, 1965, pp. 63-71.
- Cole, Paul y Hart, Douglas: *Northern Europe: security issues for the 1990s*. Westview Press, Boulder (Colorado), 1986.
- Cole, Paul: *Atomic bombast: nuclear weapon decision-making in Sweden, 1946-72*. The Washington Quarterly, vol. 20, nº 2, 1997, pp. 233-251.
- D'Adamo, Orlando y García Beaudoux, Virginia: *El argentino feo. Una aproximación psicosocial al estudio de nuestra identidad nacional*. Editorial Losada, Buenos Aires, 1995.
- Dage, Tor: *The history of Norway*. Ministry of Foreign Affairs, Oslo, 1996.
- Derry, Thomas: *A history of Scandinavia. Norway, Sweden, Denmark, Finland, and Iceland*. University of Minnesota Press, Minneapolis, 2000.
- Deutsch, Karl: *El análisis de las relaciones internacionales*. Guernika, México, 1988.
- Deutsch, Karl; Burrell, Sidney; Kann, Robert; Lee Jr, Maurice; Lichterman, Martin; Lindgren, Raymond; Loewenheim, Francis; y van Wagenen, Richard: *Political community and the North Atlantic area: international organization in the light of historical experience*. Princeton University Press, Princeton (NJ), 1957.
- Dougherty, James y Pfaltzgraff, Robert: *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993.
- Elgström, Ole: *Do images matter? The making of Swedish neutrality: 1834 and 1853*. Cooperation and Conflict, vol. 35, nº 3, 2000, pp. 243-267.
- Fol, Jean-Jacques: *Los países nórdicos en los siglos XIX y XX*. Editorial Labor, Barcelona, 1984.
- George, Alexander y Smoke, Richard: *Deterrence in American foreign policy: theory and practice*. Columbia University Press, Nueva York, 1974.
- Goetschel, Laurent: *Neutrality, a really dead concept?*. Cooperation and Conflict, vol. 34, nº 2, 1999, pp. 115-139.
- Gordon, Raymond Jr.: *Ethnologue: languages of the world*. SIL International, Dallas, 15ª ed., 2005.
- Götz, Norbert: *Norden: structures that do not make a region*. European Review of History, vol. 10, nº 2, 2003, pp. 323-341.
- Grenville, John y Wasserstein, Bernard: *The major international treaties of the twentieth century*. Taylor & Francis, Londres, 2001.
- Guðmundsson, Guðmundur: *The cod and the cold war*. Scandinavian Journal of History, vol. 31, nº 2, 2006, pp. 97-118.
- Gustafsson, Harald: *A state that failed? On the Union of Kalmar, especially its dissolution*. Scandinavian Journal of History, vol. 31, nº 3/4, 2006, pp. 205-220.
- Hálfdanarson, Guðmundur: *Iceland: a peaceful secession*. Scandinavian Journal of History, vol. 25, nº 1, 2000, pp. 87-100.
- Hálfdanarson, Guðmundur: *Severing the ties. Iceland's journey from a union with Denmark to a nation-state*. Scandinavian Journal of History, vol. 31, nº 3/4, 2006, pp. 237-254.
- Hanhimäki, Jussi: *"Containment" in a borderland: the United States and Finland, 1948-49*. Diplomatic History, vol. 18, nº 3, 1994, pp. 353-374.

- Hanhimäki, Jussi: *The first line of defence or a springboard for disintegration? European neutrals in American foreign and defence policy, 1945-1961*. Diplomacy & Statecraft, vol. 7, nº 2, 1996, pp. 378-403.
- Heikka, Henrikki: *Maintaining a balance of power that favors human freedom: the Finnish strategic experience*. UPI Working Papers 39 (2003), Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 2003.
- Heikka, Henrikki: *The evolution of Russian grand strategy and its implications on Finnish security*. Northern Dimensions 1999, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 1999, pp. 27-44.
- Herman, Michael: *Norway as an intelligence ally in the Cold War: a British view*. Bodø Conference (NATO's 50th Anniversary), Bodø, 3/6-4/6 1999.
- Heurlin, Bertel: *Danish security policy over the last 50 years. Long-term essential security priorities*. DUPI Working Paper N° 2001/7, Danish Institute of International Affairs, Copenhagen, 2001.
- Holst, Johan: *Norway's search for a Nordpolitik*. Foreign Affairs, vol. 60, nº 1, 1981, pp. 63-86.
- Ingimundarson, Valur: *Between solidarity and neutrality: the Nordic countries and the Cold War 1945-1991*. Cold War International History Project Bulletin, vol. 11, 1998, pp. 269-274.
- Ingimundarson, Valur: *The struggle for Western integration: Iceland, the United States, and NATO during the first Cold War*. Institutt for Forsvarsstudier, Oslo, 1999.
- Jakobson, Max: *La neutralidad finlandesa*. Fondo de Cultura Económica, México, 1970.
- Jeannin, Pierre: *El noroeste y norte de Europa en los siglos XVII y XVIII*. Editorial Labor, Barcelona, 1970.
- Joenniemi, Pertti y Lehti, Marko: *On the encounter between the Nordic and the northern: torn apart but meeting again?*. Working Paper n° 36, Copenhagen Peace Research Institute, Copenhagen, 2001.
- Joenniemi, Pertti: *A Deutschian security community? Nordic peace reframed*. Norden at the Crossroads Conference, Helsinki, 30/10-2/11 2002.
- Johnson, Paul: *Tiempos modernos*. Javier Vergara Editor, Buenos Aires, 1988.
- Jrvemp, Pauli: *What comes after Madrid? A view from Helsinki*. NATO Review, vol. 45, nº 5, 1997, pp. 30-33.
- Jussila, Osmo; Hentilä, Seppo; y Nevakivi, Jukka: *Finlandia. Historia política (1809-1999)*. Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1999.
- Karsh, Efraim: *Finland: adaptation and conflict*. International Affairs, vol. 62, nº 2, 1986, pp. 265-278.
- Kristensen, Kristian: *Greenland, Denmark and the debate on missile defense. A window of opportunity for increased autonomy*. DIIS Working Paper N° 2004/14, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, 2004.
- Kun, Qiu: *Nordic identity in the post Cold War time. New challenges and new opportunities*. Department of European Studies (University of Aarhus), Aarhus, 2005.
- Lagerspetz, Mikko: *How many Nordic countries?. Possibilities and limits of geopolitical identity construction*. Cooperation and Conflict, vol. 38, nº 1, 2003, pp. 49-61.
- Laursen, Johnny: *Blueprints of Nordic integration. Dynamics and institutions in Nordic cooperation, 1945-72*. Working Paper RSC n° 94/20, Robert Schuman Centre (European University Institute), Florencia, 1994.
- Lund, John: *Don't rock the boat. Reinforcing Norway in crisis and war*. The RAND Corporation, Santa Monica (CA), 1989.
- Mannerheim, Carlos Gustavo: *Memorias del mariscal Mannerheim, Tomo II*. Círculo Militar Argentino, Buenos Aires, 1960.
- Mastny, Vojtech: *The new history of Cold War alliances*. Journal of Cold War Studies, vol. 4, nº 2, 2002, pp. 55-84.
- Möller, Frank: *Capitalizing on difference: a security community or / as a Western project*. Security Dialogue, vol. 34, nº 3, 2003, pp. 315-328.
- Moores, Simon: *'Neutral on our side': US policy towards Sweden during the Eisenhower administration*. Cold War History, vol. 2, nº 3, 2002, pp. 29-62.
- Mora Fernández-Rúa, Luis: *La nueva política de seguridad nórdica*. Revista CIDOB D'Afers Internacionals, vol. 32, 1996, pp. 99-113.
- Morgenthau, Hans: *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 6ª ed., 1986.
- Mouritzen, Hans: *Security communities in the Baltic Sea region: real and imagined*. Security Dialogue, vol. 32, nº 3, 2001, pp. 297-310.
- Neumann, Iver y Gsthöhl, Sieglinde: *Lilliputians in Gulliver's world?. Small states in international relations*. Working Paper 1-2004, Centre for Small States Studies (University of Iceland), Reykiavik, 2004.

- Nielsen, Niels: *Body, sport and society in Norden. Essays in cultural history*. Aarhus University Press, Aarhus, 2005.
- Nuechterlein, Donald: *A Cold War odyssey*. University Press of Kentucky, Lexington (KY), 1997.
- Øberg, Jan: *Nordic security in the 1990s: options in the changing Europe*. Pinter Publishers, Londres, 1992.
- Permanent Court of International Justice: *Collection of judgments, orders and advisory opinions*. Sijthoff's Publishing Company, Leyden, 1933, p. 75.
- Petersen, Nikolaj: *The H. C. Hansen Paper and nuclear weapons in Greenland*. Scandinavian Journal of History, vol. 23, nº 1, 1998, pp. 21-44.
- Peterson, Magnus: *The theory and practice of the "Nordic balance" during the 1950s and 60s, with special emphasis on Swedish-Norwegian relations*. Bodø Conference, Bodø, 12/9-13/9 2002.
- Reiter, Dan: *Crucible of beliefs: learning, alliances, and world wars*. Cornell University Press, Ithaca (NY), 1996.
- Renouvin, Pierre: *Historia de las relaciones internacionales (siglos XIX y XX)*. Ediciones Akal, Madrid, 3ª ed., 1998.
- Rentola, Kimmo: *From half-adversary to half-ally: Finland in Soviet policy, 1953-58*. Cold War History, vol. 1, nº 1, 2000, pp. 75-102.
- Rieker, Pernille: *Security, integration and identity change*. Paper N° 611, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2000.
- Riste, Olav: *Norway's foreign relations. A history*. Universitetsforlaget, Oslo, 2001.
- Riste, Olav: *The northern front in the geo-politics of Cold War intelligence*. Bodø Conference (NATO's 50th Anniversary), Bodø, 3/6-4/6 1999.
- Rojas, Mauricio: *Suecia después del modelo sueco. Del estado benefactor al estado posibilitador*. Fundación Cadal, Buenos Aires, 2005.
- Schwok, René y Curzon-Price, Victoria: *Europe: interactions globales - global interactions*. Institut Européen de l'Université de Genève, Ginebra, 2004.
- Skogrand, Kjetil: *Norwegian nuclear policy 1945-1970*. Norwegian Institute for Defence Studies, Bodø Conference, Bodø, 12/9-13/9 2002.
- Solsten, Erik y Meditz, Sandra: *Finland: a country study*. Federal Research Division (Library of Congress), Washington, 2ª ed., 1990.
- Stets, Jan y Burke, Peter: *Identity theory and social identity theory*. Social Psychology Quarterly, vol. 63, nº 3, 2000, pp. 224-237.
- Sverdlik, Sami: *Escape en Dinamarca. El éxodo de los judíos vikingos en 1943*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2001.
- Tanner, Fred: *Semantics in security: same words different meaning*. International Conference on Language and Diplomacy, Ginebra, 26/1-28/1 2001.
- Thune, Henrik y Ulriksen, Ståle: *Norway as an allied activist. Prestige and pennance through peace*. Paper N° 637, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2002.
- Tiitta, Allan: *Hablemos de Finlandia*. Otava, Helsinki, 1997.
- Tunander, Ola: *Nordic cooperation*. Ministry of Foreign Affairs, Oslo, 1999.
- Tunander, Ola: *The uneasy imbrication of nation-state and NATO. The case of Sweden*. Cooperation and Conflict, vol. 34, nº 2, 1999, pp. 169-203.
- Tuscisny, Andrej: *Security communities and their values: taking masses seriously*. International Political Science Review, vol. 28, nº 4, 2007, pp. 425-449.
- Vaahtoranta, Tapani y Forsberg, Tuomas: *Post-neutral or pre-allied? Finnish and Swedish policies on the EU and NATO as security organizations*. UPI Working Papers 29 (2000), Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 2000.
- Van Oudenaren, Johan: *Soviet policy toward Western Europe. Objectives, instruments, results*. The Rand Corporation, Santa Mónica (CA), 1986.
- Väyrynen, Raimo: *Stable peace through security communities? Steps towards theory-building*. Occasional Paper nº 18 (3), Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies (University of Notre Dame), Notre Dame (IN), 2000, pp. 157-193.
- Wæver, Ole: *Nordic nostalgia: northern Europe after the Cold War*. International Affairs, vol. 68, nº 1, 1992, pp. 77-102.
- Waltz, Kenneth: *Teoría de la política internacional*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.
- Whitehead, Thor: *The ally who came in from the cold: a survey of Icelandic foreign policy, 1946-1956*. University of Iceland Press, Reykiavik, 1998.

- Wiberg, Håkan: *Security communities. Emmanuel Adler, Michael Barnett and anomalous northerners. Cooperation and Conflict*, vol. 35, nº 3, 2000, pp. 289-298.

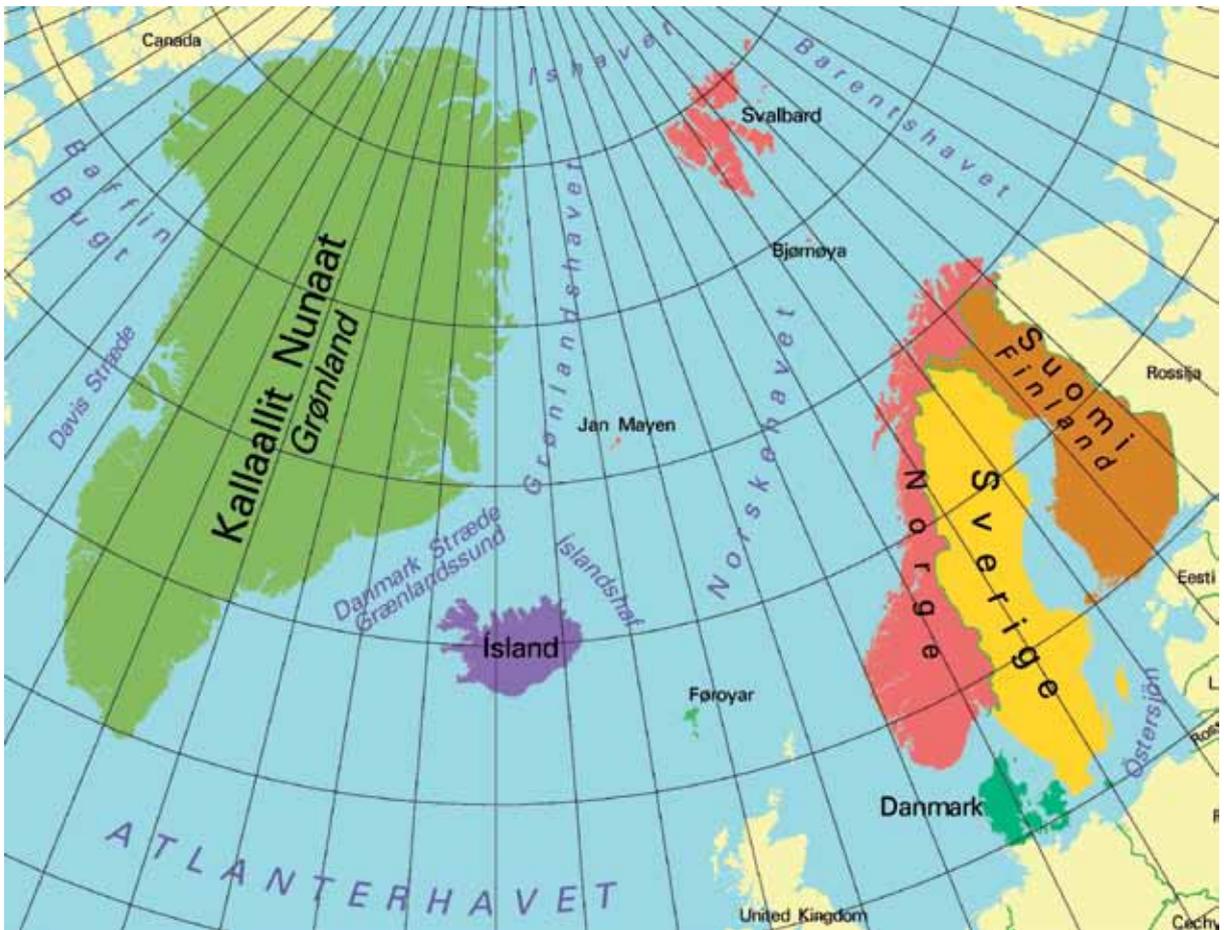
Páginas de Internet

- ArteHistoria: *Fin de la Unión de Kalmar*. Ediciones Dolmen, Madrid, <http://www.artehistoria.com/frames.htm?http://www.artehistoria.com/historia/contextos/1786.htm>
- Christensen, Arne Emil: *Los vikingos*. Departamento de Información de Noruega, Oslo, <http://www.dep.no/odin/spansk/p10001917/p10001926/032001-990197/dok-bn.html>
- Lysator: *Nordic unions through the times*. Lysator (University of Linköping), Linköping, <http://www.lysator.liu.se/nordic/scn/faq258.html#top>
- Sitio Web Oficial de Dinamarca: *1940-45, La ocupación*. Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca, Copenhagen, http://denmark.dk/portal/page?_pageid=374,477927&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Tamnes, Rolf: *La política exterior de la Noruega moderna*. Departamento de Información de Noruega, Oslo, <http://www.dep.no/odin/spansk/p10001917/p10001924/032001-990191/dok-bn.html>

Artículos periodísticos

- Holmström, Mikael: *Sovjet trodde inte på neutralt Sverige*, *Svenska Dagbladet*, 7 de agosto de 1998.

Anexo I. Mapa del norden



Anexo II. Mapa de Dinamarca



Anexo III. Mapa de Finlandia



Anexo IV. Mapa de Islandia



Anexo V. Mapa de Noruega



Anexo VI. Mapa de Suecia



Base 800358 (A04937) 6-86

Anexo VII. Rutas de los vikingos



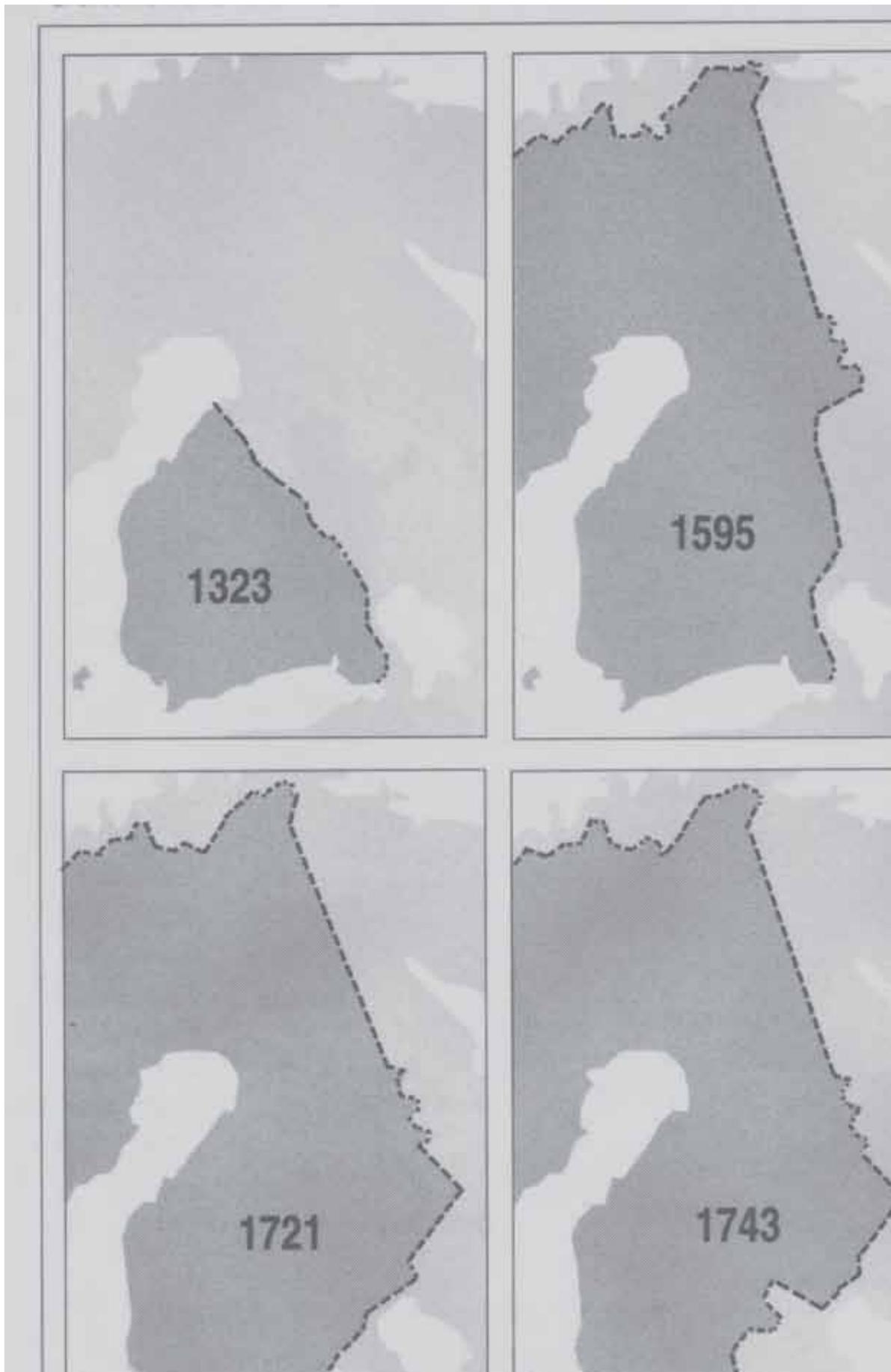
Anexo VIII. Territorios incluidos en la Unión de Kalmar



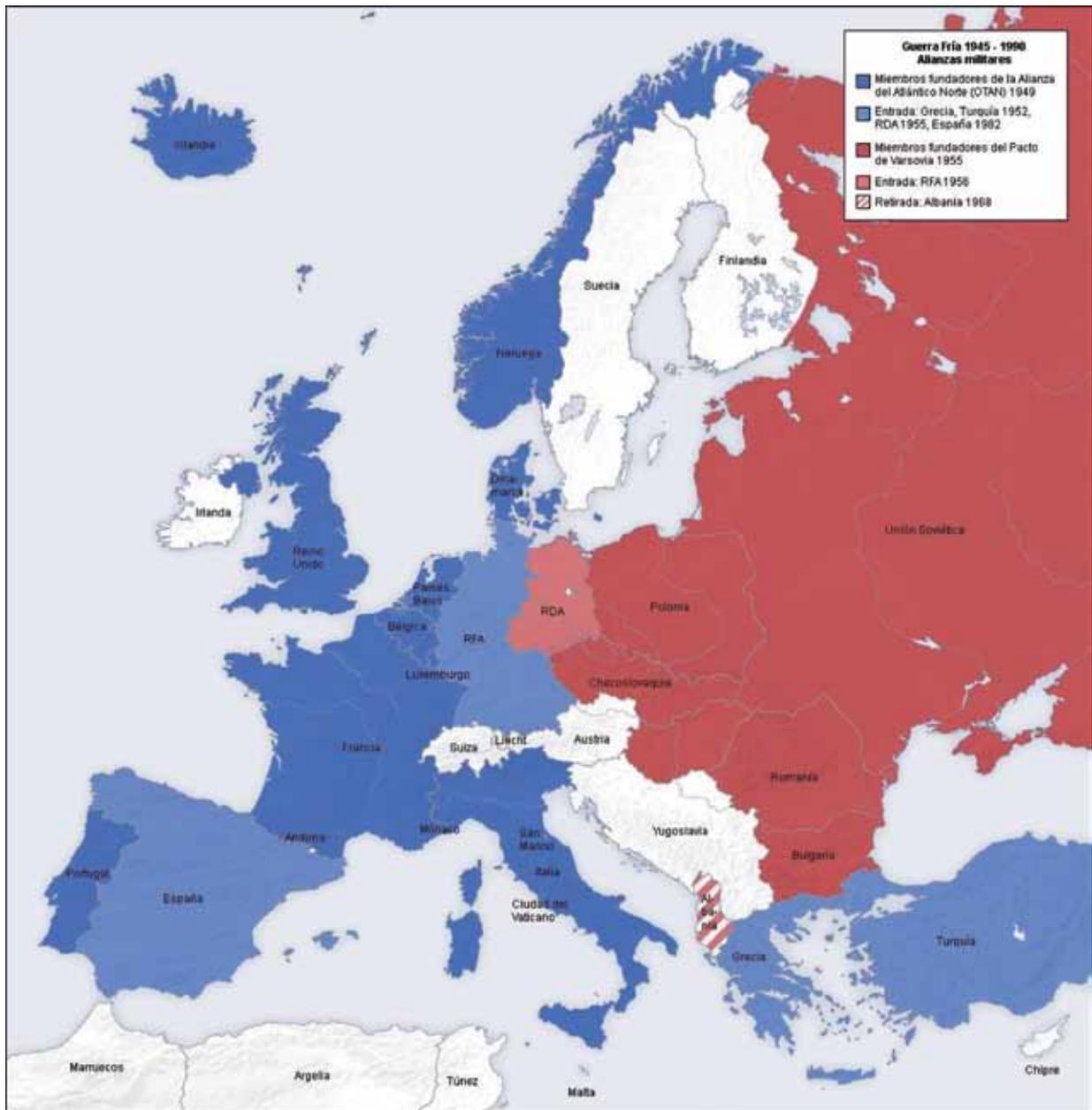
Anexo IX. La cuestión de Schleswig-Holstein



Anexo X. Cambios en la frontera finlandesa



Anexo XI. Sistema de alianzas europeo durante la guerra fría



Anexo XII. Importancia estratégica de Escandinavia

