

# REGIMENES JURIDICOS DE NEUTRALIDAD

*María Teresa Infante Caffi*  
Profesora de Relaciones Internacionales

## INTRODUCCIÓN

Los regímenes de neutralidad que se aplican en la época actual deben examinarse en relación con los supuestos jurídicos que sustentan el uso de la fuerza y las organizaciones internacionales para la paz y la seguridad internacionales, entendidas en un sentido estricto. No pueden desconocerse a este respecto las raíces históricas que explican distintos casos y situaciones de neutralidad, puesto que ella se vincula íntimamente con la naturaleza de los sistemas de relaciones de poder imperantes y la creación o consolidación de Estados independientes. A modo de ejemplo puede citarse el caso de la neutralidad permanente de Suiza que en el s. XIX es justificada sobre la base del interés general de Europa<sup>1</sup> y en el s. XX, la Sociedad de las Naciones, operando dentro de un marco diferente, la justificaba por los intereses de la paz general<sup>2</sup>, a pesar de que implicaba no participar en las sanciones militares que la Sociedad podía adoptar.

Los alcances y características de este fenómeno pueden ser analizados formulando una distinción entre la neutralidad como una posición vinculada al derecho de la guerra y la neutralidad o neutralización, en cuanto a situación de carácter permanente, tanto de un territorio como de un Estado. Es interesante constatar que este tema pareciera ocupar un rango decreciente en la doctrina de Derecho Internacional después de la segunda guerra mundial, lo que puede deberse a la vigencia del sistema de Naciones Unidas y de ciertos sistemas regionales concebidos para operar frente a un agresor. Dentro de este ámbito es necesario destacar el caso de Suiza, cuyo estatuto precede a la creación de la Sociedad de las Naciones en 1919, y el de Austria, posterior a la constitución de Naciones Unidas, en 1945. Igualmente pueden estudiarse los alcances de la proclamación de neutralidad perpetua de Costa Rica, en 1983, y otros casos específicos.

Estando presente además la neutralidad en definiciones básicas de las políticas exteriores de ciertos Estados, sin una expresión jurídica clara, es importante examinar el contexto en que se desenvuelve ese concepto y los alcances de los regímenes sobre neutralidad permanente en cuanto a sistemas de obli-

<sup>1</sup> En Informe presentado al gobierno británico en 1859 por J. D. Harding, Fitzroy Kelly y H. M. Cairns se señala "That the neutrality of Switzerland was established and guaranteed on the ground of the general interest of Europe, quite independently of Switzerland herself, ...". Citado por Mc NAIR, LORD A. *The Law of Treaties*. Oxford, Clarendon Press, 1961, p. 262.

<sup>2</sup> Declaración de Londres formulada por el Consejo de la Sociedad de las Naciones. 13 de febrero de 1920. DOLLOT, R. "Essai sur la Neutralité Permanente". *Recueil des Cours*, 67, 1939, 1, p. 31.

gaciones y eventuales garantías internacionales. La neutralidad, en último término, puede ser estudiada como una manifestación de la cualidad soberana que posee el Estado, sometida, por ende, a los factores que sustentan su ejercicio y supremacía en el orden jurídico internacional.

## I. LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA NEUTRALIDAD

### 1. *Evolución de los principios generales*

El derecho de la neutralidad aparece vinculado a la guerra internacional, particularmente en épocas de ausencia de organizaciones internacionales con funciones relativas al mantenimiento de la paz. Asimismo, el reconocimiento de beligerancia otorgado a los insurgentes en un conflicto interno o guerra civil da origen a la aplicación de las reglas de la neutralidad en beneficio de los terceros.

En los conflictos bélicos, la neutralidad aparece como el sometimiento de un Estado a deberes de abstención y de imparcialidad respecto de los beligerantes. La doctrina destaca que la elección de este estatuto es propio de la competencia del propio Estado, tan válida como su competencia para recurrir a la guerra <sup>3</sup>.

La neutralidad así concebida es una institución que se desarrolla consuetudinariamente en el siglo XIX, mostrando una auténtica evolución respecto de la doctrina de la "guerra justa" que domina los siglos XVII y XVIII, inspirada en las enseñanzas de Grocio. Según esta doctrina, la neutralidad implicaba que un Estado debía abstenerse de apoyar a un beligerante cuya causa en el conflicto fuese injusta, o sea, contraria al Derecho Internacional; asimismo, ese Estado no debía impedir ciertas acciones del beligerante cuya causa fuese justa, o sea, hubiese recurrido a la guerra en sanción a una violación del Derecho Internacional. Las ideas subyacentes a esta doctrina no son ajenas a las que inspiran en el siglo XX los artículos 12, 13 y 15 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, en conflictos armados entre miembros de la organización.

En cambio, la neutralidad desarrollada en el siglo XIX se explica en gran parte por las reglas del equilibrio de poder del sistema europeo. Oppenheim <sup>4</sup> sistematiza cuatro factores que explican este fenómeno, generalmente aceptados por los estudios a su respecto: 1º) la actitud asumida por Estados Unidos entre 1793 y 1818 que inspira el derecho interno de las potencias de la época <sup>5</sup>; 2º) la Declaración de París de 1856 que incorpora los principios de la protección de la carga por el pabellón neutral y da reglas acerca del contrabando de guerra; 3º) el desarrollo de los recursos bélicos (militares y navales) que permite respaldar los deberes que asumen los neutrales y 4º) la neutralidad permanente de Bélgica, Suiza y Luxemburgo, que funcionan exitosamente dentro del sistema.

Las Convenciones V y XIII de La Haya de 1907 sobre los derechos y deberes de las potencias neutrales en caso de guerra terrestre y sobre los derechos y deberes de las potencias neutrales en caso de guerra marítima, respec-

<sup>3</sup> CHAUMONT, CH. "Nations Unies et Neutralité". *Recueil des Cours*, 1956, I, p. 9.

<sup>4</sup> OPPENHEIM, L. *International Law*, Vol. II. Disputes, War and Neutrality 6th ed. by H. Lauterpacht, London, Longmans, Green and Co., 1940, pp. 496-497.

<sup>5</sup> La Foreign Enlistment Act adoptada por Estados Unidos en 1818 incorpora deberes neutrales que son recogidos por la British Foreign Enlistment Act de 1819.

tivamente, así como la Declaración de Londres de 1909 en lo relativo a la neutralidad marítima, son ejemplos típicos de este enfoque acerca del derecho de la guerra. La distinción entre la neutralidad perpetua y la neutralidad en tiempo de guerra aparece en consecuencia más nítida, ya que la primera se expresa en derechos y deberes aplicables tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra. Los derechos y deberes que derivan de la neutralidad en tiempo de guerra son, en todo caso, idénticos para cualquier Estado.

La obligación que asume un Estado neutral de no intervenir militarmente en un conflicto tiene consecuencias en el ámbito de los principios aplicables a la responsabilidad internacional. Es así como, en cuanto a deberes de prevención, la XIII Convención de La Haya de 1907 se refiere a que el Estado debe satisfacerlos conforme a los medios de que disponga, lo que es una variación respecto de lo que se señalara en el arbitraje del *Alabama* (1872) en cuanto a que la responsabilidad del neutral es proporcional al riesgo que su actitud ha hecho correr al Estado beligerante lesionado.

Esta misma Convención XIII establece en su artículo 8 que un Gobierno neutro está obligado a utilizar los medios de que dispone para impedir que se equípe o arme un navío en su jurisdicción, cuando tiene motivos razonables para creer que va a tomar parte en operaciones hostiles contra una potencia con la cual se halla en paz. El problema, como lo señala Guggenheim<sup>6</sup>, es que el Derecho Internacional supone que el Estado neutral posee los medios apropiados y suficientes para aplicar sanciones a las violaciones de su neutralidad por un beligerante y que es capaz de reprimir los delitos cometidos en su ámbito en contra de estas obligaciones internacionales. Este punto resulta de especial importancia en los casos de neutralidad permanente, donde las conductas se imponen tanto en tiempo de paz como de guerra.

El deber de imparcialidad, expresada en el trato igual a los beligerantes, comprende toda medida de prevención de actos hostiles contra aquéllos, excepto para repeler acciones de fuerza que violen la propia neutralidad. Véase el art. 10 de la V Convención de La Haya de 1907 sobre el particular. El art. 8 de la XIII Convención de La Haya prohíbe, a su vez, proporcionar directa o indirectamente, o de cualquier manera, naves de guerra, municiones o material de guerra a un beligerante. Caen bajo igual prohibición el paso de tropas y el transporte de material bélico por territorio neutral. Es importante aclarar que son prohibidos los actos gubernamentales y no los de particulares, sean personas naturales o jurídicas.

Junto a estas reglas consuetudinarias puede encontrarse regido el tema por tratados particulares que concedan un derecho sólo para tiempo de guerra, el cual no atenta contra la neutralidad del Estado territorial. En el caso *Wimbledon*, la Corte Permanente de Justicia Internacional<sup>7</sup> indicó que el paso por un canal internacional de una nave cargada con municiones no era incompatible con la neutralidad del ribereño.

<sup>6</sup> GUGGENHEIM, P. *Traité de Droit International Public*. Vol. II, Genève, Droz, 1954, p. 513. En 1915 se suscitó en aguas territoriales de Juan Fernández (Chile) el incidente entre la nave de guerra alemana *Dresden* y naves de guerra británicas. El gobierno británico justificó la destrucción de esa nave, entre otras razones, por la falta de acción efectiva de Chile. *American Journal of International Law*, 16, 1916, Suppl., p. 72.

<sup>7</sup> C. P. J. I. Sér A N° 1.

Asimismo, el art. 22 de la Convención de La Habana sobre Neutralidad Marítima (1928) establece que los neutrales “no están obligados a impedir la exportación o el tránsito por cuenta de uno u otro de los beligerantes de armas, municiones y en general de todo cuanto pueda ser útil a sus fuerzas militares”. El inciso segundo aporta una innovación en el derecho convencional, puesto que dispone que un neutral “deberá permitir el tránsito cuando, hallándose en guerra dos naciones americanas, uno de los beligerantes es un país mediterráneo, que no tenga otros medios de proveerse y siempre que no afecte los intereses vitales del país cuyo tránsito se pide”. Chile hizo una reserva expresa a esta última disposición<sup>8</sup>. A su vez, la Convención sobre Tránsito entre Chile y Bolivia de 1937 establece en su art. I que “El Gobierno de Chile, de conformidad al artículo VI del Tratado de Paz y Amistad de 1904, reconoce y garantiza el más amplio y libre tránsito a través de su territorio y puertos mayores para las personas y cargas que crucen por su territorio de o para Bolivia”. El inciso segundo del mismo artículo expresa que “Dentro de las estipulaciones chileno-bolivianas vigentes el libre tránsito comprende toda clase de carga y en todo tiempo sin excepción alguna”, cuestión naturalmente vinculada al tema de la neutralidad antes expuesto.

## 2. Aplicaciones territoriales de la neutralidad

Por otra parte, tanto el régimen de paso inocente por el mar territorial como el de navegación por los estrechos internacionales puede ser relacionado con los principios aplicables a la neutralidad. La Corte Permanente de Justicia Internacional, conociendo en el caso Wimbledon antes mencionado, buscó asimilar el régimen de una vía acuática artificial que conecta dos mares libres, afectada permanentemente al libre uso de terceros, a los estrechos naturales. De este modo, el paso de fuerzas de beligerantes no compromete la neutralidad del Estado bajo cuya jurisdicción se encuentran las aguas<sup>9</sup>.

Esta afirmación debería ser contrastada con los regímenes que regula la Convención de 1982 sobre el Derecho del Mar, particularmente el de paso inocente y el de paso en tránsito. Diferente puede ser la situación en el caso de estrechos regulados por convenciones internacionales, conforme a cuyas disposiciones deberá examinarse la vigencia del concepto de neutralidad.

Un caso de interés es el del Estrecho de Magallanes, cuyo régimen de navegación consagra el art. 5º del Tratado de Límites de 1881 entre Chile y Argentina, y en virtud del cual “queda neutralizado a perpetuidad y asegurada su libre navegación para las banderas de todas las naciones. En el interés de asegurar esta libertad y neutralidad, no se construirán en las costas fortificaciones ni defensas militares que puedan contrariar ese propósito”. En este caso, la neutralización no agrega nada a la condición normal que conforme al derecho internacional un Estado ribereño de un estrecho internacional debe aplicar en sus aguas en la relación con terceros Estados, incluso cuando exista una situación de beligerancia que involucre a esos terceros.

<sup>8</sup> Son partes en la Convención, Bolivia, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Haití, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. *Conferencias Internacionales Americanas. 1889-1936*. Recopilación de Tratados y otros instrumentos. Washington, Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938, pp. 380-386.

<sup>9</sup> C. P. J. I. Op. cit., p. 28.

A este respecto, la práctica chilena durante la primera guerra mundial fue ilustrativa en el sentido de que se extendió al Estrecho la condición de neutral que Chile había declarado en todo su territorio<sup>10</sup>, incluyendo su mar territorial.

No obstante el origen de esta fórmula del art. 5º del Tratado de 1881 y su estipulación "a perpetuidad", que se inspira en las regulaciones del Tratado de París de 1856 sobre el Mar Negro, las cláusulas de este último acuerdo no son apropiadas para explicar el régimen del Estrecho de Magallanes, por cuanto en el caso de aquél se trataba de prohibir el acceso de naves de guerra, objetivo que no persigue el Tratado de 1881<sup>11</sup>. La expresión "neutralizado" obedece más bien al interés en garantizar la abertura de esta vía marítima a la navegación internacional aunque hubiere guerra exterior, sin otras limitaciones al tránsito que las que derivan del derecho internacional en tiempo de paz<sup>12</sup>. En este sentido, los beligerantes no podrían servirse de las aguas neutrales para ejecutar actos de guerra o como base de operaciones navales. Otro caso de interés es el del Estrecho de Tirán y el Golfo de Aqaba, que en virtud del Tratado de Paz entre Egipto e Israel son considerados como vías marítimas internacionales abiertas a todas las naciones para la navegación y sobrevuelo expedito y no sometido a suspensión (art. V)<sup>13</sup>.

En el hemisferio americano, otra aplicación de este mismo concepto se encuentra en el Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y al Funcionamiento del Canal de Panamá suscrito entre Estados Unidos y Panamá<sup>14</sup>, en virtud del cual esa vía de tránsito internacional queda neutralizada a perpetuidad en tiempo de paz y de guerra para las naves de cualquier nación. Panamá debe aplicar un concepto amplio de no-discriminación, así como asegurar que el Canal y el istmo de Panamá no sean objeto de represalias en caso de conflicto armado entre otras naciones. Las naves de guerra y sus naves auxiliares gozan de derecho de tránsito en todo tiempo, no pudiendo ser sometidas a inspección, búsqueda o vigilancia<sup>15</sup>. El régimen del Canal de Panamá

<sup>10</sup> Decreto 1.896, de 15 de diciembre de 1914, adoptado por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este expresaba que "para los efectos de la neutralidad contemplados en el Decreto 1.857, de 5 de noviembre pasado, del Ministerio de Relaciones Exteriores, debe considerarse como mar territorial o neutral las aguas interiores del Estrecho de Magallanes y de los canales australes, aun en las partes que disten más de 3 millas de una a otra orilla". *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1914-1915*, p. 89.

<sup>11</sup> Respecto del Mar Negro, se pactó expresamente que se encontraba neutralizado y abierto a la marina mercante de todas las naciones. Sus aguas y puertos estaban prohibidos formalmente y a perpetuidad al pabellón de guerra tanto de las potencias ribereñas como de cualquier otra potencia.

<sup>12</sup> Véase Circular dirigida por el Ministro Adolfo Ibáñez a los gobiernos extranjeros en 1873. *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1874*, p. 284.

<sup>13</sup> *International Legal Materials*, 18, 1979, pp. 362-393; 530-539.

<sup>14</sup> *International Legal Materials*, 16, 1977, pp. 1040-1042. Un Protocolo a este Tratado está abierto a la adhesión de cualquier Estado. *Ibid.*

<sup>15</sup> Al aprobar este Tratado, el Senado de Estados Unidos impuso una reserva que fue aceptada por Panamá, en el sentido de que toda acción emprendida por EE.UU. en ejercicio de sus derechos para asegurar que el Canal permanezca abierto, neutral, seguro y accesible tendrá como único propósito salvaguardar esas garantías y no será interpretado como un derecho de intervenir en los asuntos internos o inter-

se inspira en el del Canal de Suez, conforme al Tratado de Constantinopla de 1888.

Los casos mencionados ilustran formas de integrar el derecho internacional de la neutralidad a espacios territoriales determinados, produciendo como efecto directo el de evitar que aquéllos se transformen en escenarios de hostilidades en tiempo de guerra entre terceros. No se confunde, por lo tanto, con la desmilitarización de ese espacio.

## II. EL DERECHO DE LA NEUTRALIDAD EN LA PRÁCTICA CONTEMPORÁNEA

El ordenamiento jurídico internacional en el s. XX ofrece cambios sustanciales en la concepción del derecho a hacer la guerra y la certeza de los principios consuetudinarios aplicados a la neutralidad puede parecer debilitada<sup>16</sup>. Entre los factores que explican esta incertidumbre debemos tener en cuenta el Pacto de la Sociedad de las Naciones de 1919, la puesta fuera de la ley de la guerra por el Pacto de París (Briand-Kellogg) de 1928 y la Carta de las Naciones Unidas, de 1945, junto con el desarrollo del concepto de agresión (Resolución 3314 (A.G. XXIX)). Otras manifestaciones de esta evolución pueden encontrarse en la cristalización del concepto de guerra de liberación nacional, conforme a las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de la ONU, entre ellas la Resolución 2625 (A.G. 1970).

A pesar de estos cambios sobrevenidos en el sistema jurídico internacional, la reafirmación del concepto de neutralidad en ciertas convenciones aplicables a los conflictos armados implica que éste se mantiene vigente. Es el caso en particular de las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 sobre Derecho Humanitario<sup>17</sup> y del Protocolo Adicional N° 1, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, de 1977 (art. 31), que asignan un papel muy significativo a los neutrales.

### 1. Seguridad colectiva y proscripción del uso de la fuerza. Su incidencia en la neutralidad.

El surgimiento de sistemas de seguridad colectiva, después de dos conflictos mundiales en el siglo XX, obliga a reenfocar tanto el derecho de la neutralidad clásica como el de las modalidades de neutralidad permanente, dentro de concepciones más amplias de seguridad internacional. El tema parece complejo cuando se examinan estos casos en torno a dos problemas teóricos de

---

ferir en la independencia política o integridad de la soberanía de Panamá. Ibid, 17, 1978, pp. 827-835.

<sup>16</sup> Véase KUNZ, J. L. "The Laws of War" *A.J.I.L.*, 1956, pp. 326-327. En general, véase Brownlie, I. *International Law and the Use of Force by States*, Oxford Univ. Press, 1963, pp. 402-404.

<sup>17</sup> — Convenio N° I para mejorar la suerte de los heridos y enfermos en las fuerzas armadas en campaña, Art. 4°;  
 — Convenio N° II para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar, Art. 5°;  
 — Convenio N° III relativo al trato de los prisioneros de guerra, Art. 4°, B y Art. 10;  
 — Convenio N° IV relativo a la protección de las personas civiles en tiempos de guerra, Arts. 4°, 9°, 11 y 15.

carácter básico. Uno se refiere a si el sistema permite la subsistencia de algún tipo de neutralidad y otro acerca de si se permite que un Estado neutral participe en las acciones colectivas que pudieren adoptarse conforme a la Carta de las Naciones Unidas u otro esquema similar. Son varios los elementos que hay que tomar en consideración para responder a estas interrogantes y su identificación surgirá del análisis de la naturaleza jurídica de los principales esquemas de seguridad colectiva de este siglo y de las obligaciones que incumben a los países miembros.

La Sociedad de las Naciones, creada en el Pacto de 1919, se caracterizaba por la solidaridad en el interés de mantener la paz y se la quiso dotar de capacidades en materia de seguridad internacional. El artículo 11, párr. 1 del Pacto, señalaba que toda guerra o amenaza de guerra que afectara directamente o no a uno de los miembros de la Sociedad, interesaba a la Sociedad entera. La consecuencia de este principio se encontraba en el art. 16, párr. 1 del mismo instrumento, por el cual si un miembro de la Sociedad recurría a la guerra de manera contraria a los compromisos contraídos en virtud de los artículos 12, 13 y 15, era ipso facto considerado como si hubiese cometido un acto de guerra contra todos los miembros de aquélla. Se trataba entonces de una renuncia anticipada a ser tratado imparcialmente por los neutrales. A su vez, un Estado neutral podía válidamente discriminar contra ese beligerante, en apoyo de aquel cuyos derechos habían sido violados en contravención al Pacto. La guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia en 1933-1934 dio ocasión a que estas disposiciones fueran interpretadas.

A su vez, el Tratado de París de Renuncia a la Guerra, de 1928, no contuvo cláusulas que expresamente derogaran el derecho de la neutralidad, puesto que un Estado tercero frente a un conflicto podía válidamente mantenerse neutral. Su interés, sin embargo, residió en que no admitía un derecho irrestricto a hacer la guerra, lo que conllevaba la hipótesis de que si un Estado recurría a la guerra en violación del Pacto, estaba violando al mismo tiempo un derecho de los demás Estados partes. Estos, conforme al Derecho Internacional vigente, podían recurrir a las represalias apoyando al otro Estado lesionado y discriminando contra el primero que quebrantó el Tratado. En virtud de este instrumento, existe fundamento para suponer que la neutralidad clásica fue modificada en beneficio del derecho a discriminar en contra del agresor<sup>18</sup>.

En este contexto, los países americanos sostuvieron la vigencia de la neutralidad frente a las violaciones al Tratado Antibélico de No-Agresión y de Conciliación, de 1933, que condenó las guerras de agresión en las relaciones mutuas o con otros Estados, haciendo aplicable la doctrina del no-reconocimiento de la ocupación o adquisición de territorios por la fuerza armada. Una mayoría de Estados se hizo parte en este acuerdo<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Fue la tesis esgrimida por el Secretario de Defensa de EE.UU. Stimson, al adoptarse el *Lease Lend Bill* a raíz de la violación por Alemania del Pacto de París de 1928. Hackworth, Digest, VII, p. 680.

<sup>19</sup> Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

Texto en *Conferencias Internacionales Americanas*. 1889-1936. Op. cit., pp. 678-682.

Estos principios deben entenderse en relación con el desarrollo concreto que en la práctica le dieron los propios Estados. En el caso de la guerra del Chaco (1933-1934), hubo declaraciones de neutralidad de parte de países latinoamericanos. Asimismo, la Declaración General de las Repúblicas Americanas de 1939, recién iniciado el conflicto europeo, constituyó una reafirmación de la vigencia de la neutralidad<sup>20</sup>, aunque esta posición fue abandonada progresivamente a partir de 1941.

## 2. *La Organización de Naciones Unidas*

Si se analiza en cambio la Carta de Naciones Unidas, parece poco posible que la neutralidad opere exclusivamente conforme a las reglas antes expuestas, dado que algunos de sus supuestos básicos son alterados. Así, el art. 1, párr. 1º de la Carta, señala como propósito "Mantener la paz y la seguridad internacionales y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos a la paz..." y el art. 2, párr. 5, expresa que "Los Miembros de la Organización prestarán a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva".

Este es el marco general del sistema, cuyo eje es el art. 2, párr. 4, acerca de la proscripción de la amenaza y del uso de la fuerza contra la independencia política y la integridad territorial de los Estados. Junto a este principio, el concepto de agresión definido en la Resolución 3314 (AG. XXIX) y que administra el Consejo de Seguridad sitúa la neutralidad frente a dos temas sucesivos: el primero es el de la neutralidad como un derecho frente a un conflicto entre terceros, caso en el cual nos encontramos en la misma hipótesis que planteaba el Pacto de París de 1928, y el segundo es el de la neutralidad frente a un sistema de seguridad colectiva, ya que éste postula la aplicación de medidas colectivas efectivas, que se adoptan conforme a los arts. 41 a 50 de la Carta, y que implican o no el uso de la fuerza en el evento de que se determine una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. Esta última perspectiva es la más relevante para el examen de la neutralidad en el derecho contemporáneo, aunque no excluye la primera, dado que el sistema de Naciones Unidas admite la legítima defensa individual o colectiva.

El tema ya fue suscitado durante la discusión de la Carta de la ONU a propósito del art. 2, párr. 5, por el cual sus miembros se obligan a prestar toda clase de ayuda en cualquiera acción que ejerza de conformidad con la Carta y deben abstenerse de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviese ejerciendo acción preventiva o coercitiva. En la época se entendió que ese párrafo hacía imposible su compatibilización con un estatuto de neutralidad<sup>21</sup>. La práctica ulterior ha permitido una aplicación flexible de

<sup>20</sup> Esta Declaración fue acompañada de la Declaración de Panamá, que creó una zona marítima de seguridad de 300 millas, en la cual los países americanos sostenían sus derechos a conservarse libres de todo acto hostil por parte de cualquier nación beligerante no americana. *Conferencias* (Primer Suplemento), pp. 124-125.

<sup>21</sup> Hubo una proposición francesa en la Conferencia de San Francisco para agregar una frase que especificara que un Estado no podía sustraerse del cumplimiento de sus obligaciones invocando ese estatuto. No se estimó necesario hacer esta



este punto, en la medida en que no se han dado casos puros de acciones coercitivas de carácter bélico. El problema, no obstante, está latente y sería válido sostener que un miembro de Naciones Unidas no podrá discrecionalmente permanecer neutral en una guerra en la cual el Consejo de Seguridad haya constatado un acto de agresión de parte de un Estado o un quebrantamiento de la paz, adoptando medidas que implican acciones militares.

Puede sostenerse, a su vez, que el art. 43 de la Carta de la ONU es una demostración acerca de la forma en que los Estados miembros entienden la operación de la seguridad colectiva y su colaboración con el sistema. Conforme a aquél, "1. Todos los miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales".

A falta de un pronunciamiento del órgano y de tales convenios, el derecho consuetudinario continúa reconociendo el fundamento jurídico de la neutralidad, aunque sometido a las restricciones que implica la prohibición del primer recurso a la fuerza armada. Renace así una especie dentro de la teoría de la guerra justa y se deja entregada la vigencia de la neutralidad al grado de efectividad y reciprocidad que apliquen los propios sujetos llamados a apoyar ese régimen<sup>22</sup>, o sea beligerantes y neutrales.

En la práctica contemporánea, el carácter voluntario de la colaboración con la ONU, dejado en evidencia en la guerra de Corea (1950), y el surgimiento paralelo de alianzas militares dejan tempranamente replanteado el problema de la compatibilidad entre este sistema universal y la neutralidad, sobre todo en su modalidad de permanente<sup>23</sup>. Ha sucedido asimismo con la operación de sistemas regionales de seguridad colectiva, acompañados de mecanismos de asistencia mutua frente a la agresión.

También se observa en la práctica el caso de la no-beligerancia como una variante de la neutralidad, tanto en el caso de guerras no-declaradas como en el caso de terceros respecto de un conflicto bélico, pero que están vinculados por una alianza militar con uno de los beligerantes. La falta de declaración del estado de guerra en la mayoría de los conflictos posteriores a 1945 ha sido acompañada de una creciente imprecisión en el grado y formas de compromiso que los supuestamente neutrales admiten respecto de los beligerantes, así como de las exigencias que éstos pueden imponer a terceros.

Respecto de esta realidad, Chaumont<sup>24</sup>, abre otras perspectivas, ya que

---

adición por encontrarse implícita en el texto. U.N.C.I.O. Doc. 739, I/1/A/19 (a), p. 6. En igual sentido opina Kelsen H. *The Law of the United Nations*, New York, Frederick A. Praeger, 1966, p. 94.

<sup>22</sup> La práctica de conflictos como el árabe-israelí (1948; 1967 y 1973) y el indopakistaniano (1965) reflejarían esta realidad. Véase NORRON, P. M. "Between the Ideology and the Reality: the Shadow of the Law of Neutrality". *Harvard International Law Journal*, 17, 1976, 2, pp. 249-311, en especial, pp. 306-311.

<sup>23</sup> El conflicto de Corea (1950-1953), por ejemplo, muestra una mezcla de acción colectiva con mecanismos de neutralidad como la creación de una Comisión de Supervisión de Países Neutrales de vigilancia del armisticio.

<sup>24</sup> Op. cit., p. 54.

sitúa la neutralidad ocasional o permanente dentro de la operación de mecanismos de seguridad de la ONU, es decir, dentro de la naturaleza misma del sistema. Así presentada, la neutralidad no sería una derogación o una excepción al sistema de seguridad colectiva, sino que un medio para mantener la paz por la abstención y la no-intervención, con diversos grados de compromiso con la operatividad del sistema<sup>25</sup>. Igualmente se plantea la hipótesis de la neutralidad imperfecta o calificada<sup>26</sup>, ya que en virtud de la Carta y su art. 48 los Estados miembros podrían sólo verse obligados a adoptar sanciones económicas o encontrarse en libertad ante un fracaso en la determinación de un agresor.

Esta situación requiere asimismo examinar el tema de la neutralidad permanente y su régimen en el derecho internacional, casos de historia contemporánea (Austria, Laos, etc.) que constituyen una revalorización de ese régimen en tiempo de paz.

### III. LA NEUTRALIDAD PERMANENTE

#### 1. Principios generales

A diferencia de la situación jurídica y política de un Estado que permanece fuera de una guerra entre dos o más potencias y que se abstiene de asistir a uno u otro de los beligerantes<sup>27</sup>, cuando la neutralidad es permanente, el estatuto normal de un Estado es el de permanecer fuera de todo conflicto armado. Puede complementarse esta definición señalando que un Estado que adopta este régimen se compromete en principio a no participar de ninguna guerra mientras no sea víctima de una agresión<sup>28</sup>. Esta neutralidad importa una especie de compromiso con caracteres similares a los de un pacto de no-agresión.

Los casos de neutralidad permanente vigentes en este siglo suscitan ciertas cuestiones teóricas en lo relativo a la forma de constituirla y a la función que cabe otorgar a los esquemas de garantía que pudieren haberse pactado.

Desde el punto de vista de su constitución, puede analizarse si acaso la neutralidad permanente emana de la voluntad del propio Estado o si deriva de un acuerdo y, si éste es el caso, de qué manera concurre el Estado neutral con su voluntad a generar ese acuerdo. El efecto internacional dependerá lógicamente según se trate de uno u otro caso.

Una de las hipótesis al respecto es de que no es necesario que un Estado neutral dé su consentimiento al acto que estatuye su calidad de tal para otorgarle efectividad<sup>29</sup>. Es lo que en teoría se conoce como una neutralización, pero el término no es unívoco. Fue el caso de Bélgica, neutral en virtud de

<sup>25</sup> Sobre el papel de la neutralidad permanente en tiempo de paz, véase SCHINDLER, D. "Aspects Contemporains de la Neutralité". *Recueil des Cours*, 19, pp. 297-299.

<sup>26</sup> KELSEN, H. *International Law Studies*, U.S. Naval War College. 1954, XLIX, "Collective Security under International Law", p. 163. Citado por BROWNLIE, 1, op. cit., p. 404, nota 2.

<sup>27</sup> Dictionnaire de la Terminologie du Droit International. Paris, Sirey, 1960, p. 411. Sobre definiciones de neutralidad en KORMANICKI, T. "The Peace of Neutrality in the Modern System of International Law". *Recueil des Cours*, 1952, I, pp. 395 ss.

<sup>28</sup> GUGGENHEIM, P. Op. cit., p. 547.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 547.

los Tratados de Londres de 1831 y 1839<sup>30</sup>, al momento de separarse de los Países Bajos. La neutralidad fue abrogada por los Tratados de Paz, después de la I Guerra Mundial, a petición de la misma Bélgica. Luxemburgo también se encontró en la misma situación, a partir del Tratado de Londres de 1867<sup>31</sup>, sin que haya habido abrogación expresa. Igual tratamiento habría tenido el Territorio Libre de Trieste si su estatuto hubiese entrado en vigor conforme al Tratado de Paz con Italia, de 1947. En estos casos se trataría de una estipulación pactada que crea obligaciones para un tercer Estado.

Otra hipótesis en torno a la creación de un estatuto de neutralidad es la del acuerdo o convención entre Estados que se obligan a reconocer la neutralidad de un tercero, lo que no sería otra cosa que una estipulación en favor de un tercero y su modificación requeriría su consentimiento, si esa fue la intención de las partes al otorgarlo.

En ambas hipótesis puede postularse la existencia de un tratado dispositivo<sup>32</sup> que pretende imponer un carácter especial y permanente a la jurisdicción territorial del Estado y a su competencia externa. Tal posibilidad merece ser examinada, con la salvedad de que debe hacerse la distinción entre la neutralidad de un Estado impuesta por Tratados de la que puede ser objeto un territorio o una vía de comunicación natural para facilitar su utilización internacional en tiempos de guerra. Es el caso este último de los canales de Suez y Panamá, que cuentan con el consentimiento del Estado territorial, aunque se los denomine territorios neutralizados.

La situación de Suiza, Estado que no participó en el Acta relativa al reconocimiento y garantía de la neutralidad perpetua y de la inviolabilidad de su territorio, que ocho potencias europeas acordaron el 20 de noviembre de 1815<sup>33</sup> en el marco del Congreso de Viena, es una formulación de la segunda hipótesis antes expuesta. Tampoco participó ese Estado del Tratado de Paz de Versalles de 1919, cuyo art. 435 reconoció su neutralidad, aunque respaldó abiertamente la incorporación de este principio al Tratado<sup>34</sup>.

El reconocimiento de la neutralidad perpetua en este caso se origina en una transacción entre Suiza y las potencias (Austria, España, Francia, Reino Unido, Portugal, Prusia, Rusia y Suecia), por la cual ese país debía organizarse sobre la base de la soberanía cantonal y todos los cantones adherir al pacto federal. Las potencias reconocían, por su parte, que el interés general reclamaba en favor del cuerpo helvético la ventaja de la neutralidad perpetua y deseaban proporcionarle los medios para asegurar su independencia y mantener su neutralidad (Declaración de Viena, de 20 de marzo de 1815, a la cual adhiere Suiza).

Desde el punto de vista del Derecho Internacional, la pregunta que surge es si conforme a estos elementos un Estado neutral puede poner fin unilateral-

<sup>30</sup> DOLLOT, R. Op. cit., pp. 51-55.

<sup>31</sup> Ibid., pp. 70-71. Otros casos de neutralidad del s. XIX fueron los de la Ciudad Libre de Cracovia (1815-1846) y el Estado del Congo (1885-1919).

<sup>32</sup> BRIERLY, J. L. *The Law of Nations* 6th ed. Oxford, Clarendon Press, 1976, p. 154.

<sup>33</sup> DOLLOT, R. Op. cit., p. 23.

<sup>34</sup> Memorandum de 8 de febrero de 1919 a las Potencias de la "Entente", en el cual ponía la inclusión de la neutralidad como condición de su adhesión al Pacto de la Sociedad de las Naciones. Ibid., p. 29.

mente a su neutralidad. La respuesta debe ser negativa. Esta neutralidad fue confirmada en 1919 en el art. 435 del Tratado de Versalles y por los demás Tratados de Paz, así como por la declaración de la Sociedad de las Naciones, de 13 de febrero de 1920 (Londres), en el entendido de que se trataba de un compromiso destinado a asegurar el mantenimiento de la paz, lo que fue aceptado por el propio Consejo Federal suizo.

Junto con este aspecto, surge otra área de discusión jurídica acerca de las garantías que se otorgan a un régimen de neutralidad, tomando como base de referencia la experiencia de Suiza. A este respecto cabe distinguir entre dos situaciones diferentes; una es la que se deriva de una obligación que adquiere un Estado de respetar la neutralidad permanente de un tercero, por las razones históricas que fueren, y otra es postular un auténtico derecho de intervención en caso de que a su juicio exista amenaza o violación de la neutralidad, incluyendo causas de origen interno del Estado neutral. Los tratados que establecieron la neutralidad de Bélgica y Luxemburgo, por ejemplo, consagraron una garantía de las potencias signatarias que debía entenderse como la obligación de defenderla en caso de violación. Una cuestión diferente es que la neutralidad en su sentido jurídico implica para el Estado neutral conformar su comportamiento al derecho internacional, expresado en las reglas tradicionales examinadas en la Parte I de este estudio.

Por otra parte, desde el punto de vista del derecho convencional, puede resultar importante discutir si una situación como la que crea el Acta de 1815 puede dar origen a una norma consuetudinaria, cuyo contenido sería la neutralidad del país de que se trata. El efecto de tal supuesto sería simplemente el de ampliar el número de Estados obligados por dicho régimen<sup>35</sup>. Como contrapartida, puede buscarse una solución teórica más satisfactoria mediante las explicaciones derivadas de la naturaleza de los acuerdos (de 1815 en el caso suizo), de suerte que se vea en ellos la fuente de un régimen objetivo, que por definición sea oponible *erga omnes*<sup>36</sup>. Esta posición parece haber sido aceptada por la Sociedad de las Naciones al adherir Suiza al Pacto fundamental.

La neutralidad de Austria, más de un siglo después, configura una hipótesis distinta, ya que se trata de los efectos de un acuerdo entre el Estado neutral y otros Estados a partir de un acto unilateral, que proclama la neutralidad propiamente tal. Desde el punto de vista de su origen, existe una serie compleja de actos, incluyendo la Constitución de Austria, que vinculan a varios Estados. El Tratado de Estado suscrito el 15 de mayo de 1955<sup>37</sup> por la URSS, el Reino Unido, Estados Unidos y Francia, con Austria, no contiene estipulaciones a este respecto, aunque prohíbe toda unión política o económica con Alemania, aspecto que resulta relevante como antecedente para evitar compromisos que puedan involucrar indirectamente al Estado en caso de guerra.

La neutralidad se formaliza a partir de un memorándum entre la URSS y Austria (15-IV-1955)<sup>38</sup>, por el cual este último se compromete a hacer una

<sup>35</sup> Véase Rapport de la Commission du Droit International sur les Travaux de la seizième Session, 1964, comentando el Art. 62 de la Convención sobre el Derecho de los Tratados de 1969. A.C.D.I. 1964, Vol. II, p. 12.

<sup>36</sup> JACQUÉ J.-P. *Eléments pour une Théorie de l'Acte Juridique en Droit International Public*. Paris, L.G.D.J., 1972, pp. 159-160.

<sup>37</sup> U.N.T.S. 217, 1955, Nº 2949.

<sup>38</sup> Citado por KUNZ, J. L. "Austria's Permanent Neutrality", *A.J.I.L.*, 1956, p. 420.

declaración que lo obligue internacionalmente a aplicar una neutralidad como la de Suiza y, entre otras cosas, a adoptar las medidas apropiadas para obtener el reconocimiento internacional de esa declaración, además de favorecer la garantía de parte de las grandes potencias de la inviolabilidad e integridad del territorio del Estado austriaco.

Austria promulgó su Constitución Federal (26-X-1955) incorporando los principios de la neutralidad permanente<sup>39</sup>, cuyas bases son las siguientes: 1) Austria mantendrá y defenderá su neutralidad con todos los medios de que disponga y 2) para asegurar esos propósitos, no adherirá a ninguna alianza militar ni permitirá el establecimiento de bases militares de Estados extranjeros en su territorio. Es este estatuto constitucional el que delimita el sentido y alcance del régimen de neutralidad que Austria aplica, independientemente de toda cuestión acerca de si las garantías externas han sido acordadas por el hecho de los reconocimientos otorgados por las potencias signatarias del Tratado de Estado.

Como se ha señalado antes, Suiza y Austria y otros Estados similares plantean el tema de la garantía que estaría comprometida en virtud del reconocimiento de su estatus neutral. Las posiciones pueden ser diversas, suscitándose la interrogante acerca de si se trata de una obligación formal de asistencia frente a la agresión o de un deber de no-reconocer los atentados en contra de la independencia y la integridad territorial originada en una violación de la neutralidad. Esta última hipótesis no es, en todo caso, incompatible con la primera. El tema de las garantías deja abierta la posibilidad de que su puesta en marcha signifique una intervención forzada en asuntos de orden interno o de que en el hecho no se trate sino de un acuerdo de legítima defensa.

Ante esta amenaza potencial, la neutralidad permanente ha sido aplicada más como una razón de existencia del Estado independiente que como una limitación a la soberanía territorial. Suiza y Austria rechazan la tesis de las garantías externas<sup>40</sup>. Respecto de Afganistán, en cambio, los países miembros de la CEE aprobaron una proposición de neutralizar ese país, bajo *garantía internacional*, a cambio del cese de la intervención de la URSS. (19-II-1980)<sup>41</sup>. La proposición original fue del Reino Unido.

Otros casos de neutralidad pactada o reconocida en un tratado en este siglo serían: la Ciudad del Vaticano, en virtud del Tratado entre la Santa Sede e Italia de 1929<sup>42</sup>; Laos, por los acuerdos de Ginebra de 1962<sup>43</sup>; Malta

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 424.

<sup>40</sup> A modo de ejemplo, es el planteamiento de Austria frente a la URSS en el sentido de que la neutralidad implica que sólo Austria determina unilateralmente cuándo y cómo ese régimen se halla amenazado o es violado y de qué manera debe responder a ese evento. Respuesta del Gabinete austriaco a una declaración del Primer Ministro soviético Khrushchev (12/VII/1960). En Counselor of the American Embassy at Vienna (Bennett) to the Secretary of State (Herter), despatch Nº 44, encl. 1, July 14, 1960, M.S. Department of State, file 763, 13/7-1460. Citado por Whiteman, M. *Digest*, I, Washington D. C., Dep. of State, 1963.

<sup>41</sup> Keesings Contemporary Archives, 1980, p. 30381.

<sup>42</sup> Art. 24. "La Santa Sede, en relación a la soberanía que le compete en el campo internacional, declara que quiere permanecer, y permanecerá extraña, a las competencias temporales entre otros Estados y en los Congresos internacionales concertados para tal objeto, a menos que las partes, de mutuo acuerdo, apelen a su misión pacificadora, reservándose en todo caso el hacer valer su poder moral y espiritual".

por tratado con Italia de 1980<sup>44</sup>. Como consecuencia de disposiciones restrictivas del Tratado de Paz con la URSS, de 1947, Finlandia debe mantener una posición de neutralidad permanente<sup>45</sup>.

Las hipótesis de neutralidad respecto de estos Estados merecen ser examinadas dentro del contexto específico de su establecimiento; así, por ejemplo, el régimen de Laos surgió como una neutralidad concertada entre 13 potencias extranjeras y un sistema de gobierno de coalición en lo interno, con el objeto de impedir la guerra en el sudeste asiático, o sea con una función preventiva<sup>46</sup>. La neutralidad de Malta, combinada con el compromiso de asistencia militar de Italia, previa consulta, se produce dentro del marco de las relaciones mediterráneas, entre Europa y Africa del Norte (OTAN y Libia, fundamentalmente). A su vez, los regímenes de Laos y de Austria pudieron ser percibidos como garantías de que ninguno de ellos se integraría a bloques preexistentes. Un último caso que debe incluirse es el de Costa Rica, a partir de 1983<sup>47</sup>.

Del examen de la práctica internacional pueden enunciarse los siguientes principios propios de un régimen de neutralidad permanente: 1º el Estado perpetuamente neutral se compromete a obedecer las reglas de la neutralidad durante una guerra entre otros países, propias del derecho de la neutralidad clásica; 2º) no debe adquirir obligaciones en tiempo de paz que puedan arrastrarlo a una guerra (tratados de alianza, protección o garantía) o permitir la instalación de bases militares en su territorio; 3º) está obligado a defender su territorio por todos los medios contra cualquier ataque externo, lo que se ha estimado como el fundamento de la neutralidad armada. El Estado neutral no renuncia a su derecho de legítima defensa. Nada obsta, asimismo, a que un Estado neutral solicite asistencia de otras potencias para mantener

---

Inc. 2º: "En consecuencia de esto, la Ciudad del Vaticano será considerada siempre y en todo caso *territorio neutral e inviolable*".

<sup>43</sup> Véase Keesing's, op. cit., 1962, p. 18919. Laos se compromete a aplicar los principios de la coexistencia pacífica, así como a no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza. La neutralidad se basa en la obligación de no formar parte de ninguna alianza militar ni de ningún acuerdo, militar u otro, que sea incompatible con esa neutralidad, a no permitir el establecimiento de ninguna base militar extranjera, ni la utilización con fines militares del territorio de Laos por parte de otro Estado, a no reconocer la protección de una alianza o coalición militar, incluyendo la OTASE.

<sup>44</sup> Acuerdo sobre la Neutralidad de Malta, de 15-IX-1980, *International Legal Materials* XXI, 1982, 1, pp. 396-398. Malta asumió un estatuto de neutralidad jurídica después del retiro de la presencia militar británica. Paralelamente, Italia asumió obligaciones de asistencia financiera económica y técnica en beneficio de Malta.

<sup>45</sup> En el Tratado de Asistencia Mutua de 1948, Finlandia se compromete a repeler toda agresión militar contra la URSS que, a través de su territorio, provenga de Alemania o de uno de sus aliados. La intervención de la URSS no es un derecho automático, en todo caso. Ambos países reafirman su compromiso de no entrar en alianza conforme al Tratado de Paz de 1947 o ser parte de coaliciones en contra de la otra. No hay garantía de la neutralidad.

Keesing's, 1946-1948; op. cit., p. 9228.

<sup>46</sup> Véase Dupuy, R.-J. "Le Laos, Témoin de la Coexistence Pacifique". *Annuaire Français de Droit International*, 1962, p. 34.

<sup>47</sup> Proclama Presidencial sobre la Neutralidad Perpetua, Activa y No Armada de Costa Rica, de 17 de noviembre de 1933, adoptada por el Presidente Luis Alberto Monge. Secretaría de Información y Comunicación. Presidencia de la República. San José, Costa Rica, 1983.

la integridad territorial, especialmente cuando no tiene medios de defensa apropiados.

La experiencia de los Estados neutrales europeos demuestra que ese tipo de Estado es libre en su política externa e interna y no está obligado a observar una neutralidad ideológica<sup>48</sup>. Austria y Suiza son, por ejemplo, miembros del Consejo de Europa; son también miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio. La participación plena en acuerdos de integración económica cuyo propósito sea la unión política presenta obstáculos por los compromisos que asumiría en caso de guerra. En último término, los deberes de los neutrales permanentes, en tiempo de paz y de guerra, deben entenderse en sentido estricto<sup>49</sup>, de manera que no comprometen la libertad de expresión y de prensa, o no importan una obligación de adoptar una igualdad total en sus relaciones económicas internacionales respecto de terceros que se encuentren en conflicto o enfrentados ideológicamente.

## 2. *Problemas jurídicos contemporáneos de la neutralidad permanente*

Las cuestiones jurídicas más complejas se plantean en cuanto a la participación de los Estados permanentes neutrales en las organizaciones de seguridad colectiva y la compatibilidad con acuerdos de legítima defensa previamente existentes o incorporados al acuerdo mismo que reconoce la neutralidad. Politis en 1935<sup>50</sup> rechazaba toda posibilidad de compatibilizar el régimen de neutralidad con el de seguridad colectiva, pensamiento que tuvo una influencia preponderante en la doctrina del Derecho Internacional.

Exceptuando la situación de la Ciudad del Vaticano, el tema se ha suscitado en torno a dos casos en especial, Suiza y Austria. Los demás países neutrales se insertan sin dificultades dentro de un esquema como el de Naciones Unidas. Como antecedente para examinar este punto, debe considerarse que la instalación de una organización con las características de la Sociedad de las Naciones se inspiró en la aspiración de forjar una federación de Estados para la paz y en una visión crítica de la neutralidad. La neutralidad del tipo suizo podía ser estimada como una contradicción teórica con los propósitos de poner en marcha acciones comunes en contra de las guerras prohibidas por el Pacto.

La solución se encontró en un compromiso, de manera que el Consejo de la Sociedad liberó a Suiza del deber de participar en las sanciones militares y de permitir el paso de tropas extranjeras por su territorio (Declaración de Londres de 13 de febrero de 1920). Fue opinión de ese país que la ejecución de sanciones económicas y financieras no era incompatible con la neutralidad permanente, lo que constituyó una especie de neutralidad diferencial. Sin embargo, en 1939 Suiza fue liberada incluso de la aplicación de ese tipo de

<sup>48</sup> Suiza rechazó la neutralidad ideológica solicitada por algunos autores pro-nazis durante la Segunda Guerra Mundial. Guggenheim, P. op. cit., p. 541.

<sup>49</sup> FREL, D. "Neutrality - Its Past, Present and Future: A European view". Conferencia dictada el 17-XI-1984 en San José, Costa Rica, en acto conmemorativo del primer aniversario de la proclamación de la neutralidad de Costa Rica, Inédito, pp. 1011.

<sup>50</sup> POLITIS, N. *La Neutralité et la Paix*. París, Hachette, 1935.

sanciones, a raíz de la situación política suscitada por la guerra ítalo-etíope. Sin dejar de ser miembro, Suiza retornó a una situación de neutralidad plena.

El esquema de Naciones Unidas, que otorga facultades centralizadas al Consejo de Seguridad, sitúa el problema de una manera semejante al de la Sociedad de las Naciones, pero deja abierta la posibilidad de una neutralidad calificada o diferencial de manera más explícita que su predecesora. Esto es así no sólo en virtud de que toda acción debe contar con una decisión previa del Consejo de Seguridad, lo que disminuye las hipótesis de guerras de sanción, sino además porque el sistema de acuerdos para poner en marcha las fuerzas militares de la ONU, en virtud del art. 43, 3, debe realizarse mediante acuerdos especiales que bien puede no suscribir un Estado neutral.

En términos generales, ésta es una visión simplificada de los elementos básicos que definen el problema de la neutralidad, sobre todo si la práctica demuestra que las grandes potencias con facultades para operar las acciones militares desde el Consejo de Seguridad han utilizado el sistema colectivo de manera que no ha sido incompatible con estatutos vigentes de neutralidad. Además el art. 51 de la Carta está elaborado de forma que hace operables sistemas voluntarios de legítima defensa de manera autónoma, aunque provisional, respecto de las decisiones que pudiere adoptar el Consejo de Seguridad posteriormente.

Si bien en los casos de Suiza y Austria las características de la neutralidad son similares, la posición en cuanto a la ONU ha sido diferente. El argumento en el caso suizo se presenta como la incompatibilidad entre su estatuto especial y la centralización de la seguridad colectiva. En cambio, los antecedentes en el caso de Austria demuestran que en el Tratado de Estado de 1955 las potencias prometen apoyar su solicitud de ingreso a la ONU, situación que, aunque es independiente de la consagración de la neutralidad, no puede interpretarse como desvinculada desde el punto de vista político.

Examinando estos casos en la práctica subsecuente de la ONU, sería exagerado e irreal sostener que la adhesión de un Estado permanentemente neutral ha provocado una perversión del sistema o su estancamiento. Tal como el origen del reconocimiento de la neutralidad suiza en el s. XIX es el interés que le atribuyen las potencias europeas para la política continental, tesis que corrobora el Consejo de la Sociedad de las Naciones en 1920, el caso de Austria a partir de 1955 llama a reenfocar el fenómeno de la neutralidad como un elemento activo de la seguridad colectiva.

Según las explicaciones de Chaumont<sup>51</sup> la Carta de la ONU refleja una especie de vacilación entre dos exigencias, una relativa a la seguridad total y otra relativa a la localización de los conflictos. La inserción de un Estado permanentemente neutral en calidad de miembro pleno, aunque suscita incertidumbres teóricas, sirve a los propósitos de la segunda exigencia.

Comparativamente, el caso de Costa Rica, cuya neutralidad permanente fue proclamada el 17 de noviembre de 1983, tiene antecedentes y alcances diferentes. En primer lugar, es un Estado que posee la calidad de miembro de Naciones Unidas y además es parte del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947, por los cuales se vincula a un sistema universal basado en la sanción a la agresión y, además, a otro de carácter regional hemisférico,

<sup>51</sup> "Neutralité de l'Autriche et les Nations Unies". A.F.D.I. 1955, p. 156.



basado en la legítima defensa colectiva frente a ataques armados, además de tratarse de un acuerdo de seguridad regional.

Por una parte, la proclamación de Costa Rica configura un acto puramente unilateral, mientras que la práctica internacional comparada corresponde más bien a la situación de un Estado que acepta la obligación de permanecer neutro en caso de una guerra y que obtiene a su vez una aceptación de parte de otros Estados que se comprometen a no hacer la guerra en su contra y a no atentar contra su neutralidad<sup>52</sup>. Cabe señalar que el hecho de que se trata de un acto unilateral no le resta méritos al contenido de la declaración, sólo que puede preguntarse si Costa Rica se encontraría en una situación diferente a la que normalmente posee todo Estado conforme al Derecho Internacional, en cuanto a la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de un Estado, si no hubiera efectuado esta proclamación.

La neutralidad fundada en un acto puramente unilateral ¿puede ser derogada en cualquier momento? La respuesta a esta interrogante puede ser negativa si se estima que la proclamación es una fuente de obligaciones internacionales<sup>53</sup>; pero la existencia de un debate de derecho interno en ese país indica que no se habría perfeccionado aún tal obligación. La Proclamación no ha implicado una reforma de los arts. 1 y 12 de la Constitución, cuestión que estaría pendiente.

Desde el punto de vista del Derecho Internacional, la Proclamación contiene una reiteración de ciertos principios básicos del orden internacional en materia del uso de la fuerza, así como una reafirmación de la compatibilidad de la neutralidad con la Carta de la ONU, de la Organización de Estados Americanos y del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, recordando en este último caso que "ningún Estado está obligado a emplear la fuerza armada para rechazar la agresión a un tercer Estado".

Asimismo, la neutralidad perpetua de Costa Rica se entiende como una posición *activa*, vale decir no implica "imparcialidad en el campo ideológico o político". Por último, se trata de una neutralidad *no-armada*<sup>54</sup>. Esta última característica puede dar lugar a una modalidad diferente de neutralidad, siempre que goce de una eficacia tal que puede cumplirse un deber básico que es el de que el neutral debe ser capaz de impedir los actos que atenten en su contra.

Otro elemento de análisis está dado por la prohibición que contiene la Constitución de Costa Rica de 1949, relativa al ejército "como institución permanente". Su Art. 12 agrega que "Para la vigilancia y conservación del orden

<sup>52</sup> Descripción de S. Bastid, *Grands problèmes politiques contemporains*, 1961-1962, p. 288. Citada por Dupuy, R.-J., *op. cit.*, p. 34.

<sup>53</sup> Gros Espiell, H. *Neutralidad y no intervención*. Instituto Interamericano de Derecho Internacional, San José, 1985, pp. 21-22.

<sup>54</sup> Junto a la Proclamación, el Presidente Monge señaló que "Nos comprometemos a no iniciar ninguna guerra; a no hacer uso de la fuerza, incluyendo cualquier amenaza o represalia militar; a no participar en una guerra entre terceros Estados; a defender efectivamente nuestra neutralidad e independencia con todos los recursos materiales, jurídicos, políticos y morales posibles; y a practicar una política exterior de neutralidad a fin de no involucrarnos real o aparentemente en ningún conflicto bélico. Más aún, nos comprometemos a extender nuestros deberes de Estado perpetuamente neutral a los conflictos armados dentro de los Estados".

público, habrá las fuerzas de policía necesarias" (inc. 2º). "Sólo por convenio continental o para la defensa nacional podrán organizarse fuerzas militares; unas y otras estarán siempre subordinadas al poder civil; no podrán deliberar, ni hacer manifestaciones o declaraciones en forma individual o colectiva". Este aspecto debe relacionarse con la capacidad de defender el estatuto proclamado.

Desde esta perspectiva, las alternativas para resguardar la propia neutralidad aparecen vinculadas a la eficacia de los mecanismos de la seguridad colectiva y de legítima defensa regional, así como a la eventual organización de fuerzas militares en el marco de la Constitución vigente<sup>55</sup>. Estos antecedentes permiten postular que se trata de una neutralidad peculiar en su génesis y modalidades. En el ámbito de América Latina, Honduras en 1907 constituye el único precedente semejante, consagrado en el Tratado de Paz Centro-Americano, Art. 3. No tuvo aplicación en la Primera Guerra Mundial y fue derogada en 1923<sup>56</sup>.

Subsiste, en cuanto a Costa Rica, otro punto de discusión, dado por la participación en un acuerdo de legítima defensa. En diversos casos de Estados neutrales se aprecia que acuerdos de asistencia frente a ataques externos se han pactado junto con el establecimiento de la neutralidad. Es el caso de la URSS respecto de Finlandia y de Italia respecto de Malta. En ambos casos no hay un derecho de intervención automático, ni un pacto de defensa mutua; se trata sólo de autolimitaciones a la posibilidad de Finlandia y Malta de incorporarse a alianzas militares con otros Estados. La participación en el TIAR plantea a un Estado americano igual tipo de problema. Si bien el aspecto de la seguridad colectiva frente a la agresión (Arts. 6 y 7) ofrece pocas dificultades, puesto que ningún Estado está obligado a utilizar la fuerza armada sin su consentimiento (Art 20), la vigencia del principio según el cual un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos plantea obstáculos teóricos y prácticos a la inserción plena de un régimen de neutralidad permanente<sup>57</sup>.

Debe precisarse, en todo caso, que la asistencia militar no es una obligación, ya que el Estado determina las medidas inmediatas que adoptará, previa solicitud de un Estado atacado. Las características de este sistema hemisférico deberían entenderse como compatibles con otro tipo de acuerdos, como el Tratado de Tlatelolco de 1967, que apuntan a un ámbito distinto al de la neutralidad, como es el del desarme, limitando objetivamente las posibilidades e hipótesis de involucramiento de las potencias nucleares externas, incluyendo las

<sup>55</sup> Véase VAN BROWNE, E. "La Neutralidad y la Seguridad Colectiva". Relaciones Internacionales, Costa Rica, IV, 1983, 6, p. 55.

<sup>56</sup> Malloy, *Treaties of the United States II*, 2392. En WHITEMAN, op. cit., p. 347.

<sup>57</sup> Un caso ilustrativo de las dificultades de aplicar estrictamente estas disposiciones se dio en el conflicto en el Atlántico Sur, entre Argentina y el Reino Unido. La 2ª Resolución del Órgano de Consulta de 29 de mayo de 1982 sólo solicitó de los Estados Partes del TIAR que dieran el apoyo que cada uno estimara apropiado para asistir a Argentina conforme a la seria situación existente y de abstenerse de todo acto que pudiera obstaculizar su objetivo. Si bien la Resolución condenó al Reino Unido por su ataque armado, encontrándolo injustificado y desproporcionado, no hubo determinación del agresor. O.A.S. Documento OEA/Ser.F/II 20, Doc. 80/82 rev. 1 of May 29, 1982. A su vez, Chile sostuvo en este caso una posición oficial de neutralidad. Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1982. Pp. 9-11.

superpotencias, en la región. Podría decirse que un acuerdo como el de Tlatelolco en América Latina es una condición para que los países sean más independientes dentro del sistema internacional, pero no los convierten en menos aliados de EE.UU. en el hemisferio<sup>58</sup>.

El Acta Revisada de Contadora (1984, 20-X)<sup>59</sup>, adoptada por Costa Rica, El Salvador y Honduras, no hace alusión a la neutralidad costarricense en términos de una neutralidad permanente. Más bien el Acta pretende fortalecer los compromisos que conforme al derecho de la neutralidad tradicional se impone a todo Estado en caso de conflicto externo, incluyendo la prohibición de apoyo a fuerzas irregulares (Secciones 5 y 6 del Cap. III en particular). Desde el punto de vista de Costa Rica, podría sostenerse, en consecuencia, que el enfoque de la neutralidad puede ser una forma de fortalecer su calidad de país desmilitarizado, en una particular coyuntura centroamericana, a diferencia de la mayoría de los casos analizados en que la neutralidad es una garantía para la independencia del propio Estado. En Costa Rica, en cambio, se reiteraría el supuesto de la neutralidad clásica como un factor de desincentivación de conflictos en un contexto regional.

La neutralidad que Cambodia declaró al concluirse los Acuerdos de Ginebra de 1954 sobre Indochina<sup>60</sup> y que trató posteriormente de reafirmar con un sistema de garantías en la década siguiente<sup>61</sup> presenta asimismo características propias de una posición unilateralmente proclamada. El reconocimiento que obtuvo de otras potencias se explica más bien como una reiteración de principios básicos de Derecho Internacional contenidos en la Carta de Naciones Unidas acerca del uso de la fuerza. Esa declaración no fue obstáculo para que el territorio de Cambodia fuera usado por grupos beligerantes extranjeros durante la guerra de Vietnam, con la tolerancia de aquel país.

#### CONSIDERACIONES FINALES

Este examen de diversas manifestaciones y contenidos del concepto de neutralidad ofrece un primer elemento de interés. La notoria diferencia en cuanto a las bases que sustentan diversos regímenes de neutralidad con las posiciones de neutralidad que surgen de hecho como un efecto directo de políticas neutralistas. Esto puede observarse en la marginación voluntaria de alianzas militares (Suecia, Irlanda, Yugoslavia) o de posiciones de no-alineamiento (India), respecto del conflicto político Este-Oeste, aunque en el hecho ha tolerado diversos grados de alineamiento con las superpotencias. Estas situaciones no poseen la base jurídica propia de una neutralidad permanente en tiempo de paz.

Este estudio acerca de los regímenes jurídicos de la neutralidad ha enfatizado el marco de los principios generales que sustentan su aplicación, así como ha buscado insertar casos específicos que muestran un sistema de Derecho Internacional en evolución. En cuanto a la neutralidad permanente, los

<sup>58</sup> Véase Art. 21 del Tratado acerca de los derechos y obligaciones de miembros de la ONU y de la Organización de Estados Americanos.

<sup>59</sup> Texto en *The Situation in Central America: Threats to International Peace and Security and Peace Initiative*. UN General Assembly A/39/630, 2 de noviembre de 1984.

<sup>60</sup> Keesing's Contemporary Archives. 1954, pp. 13684-13691.

<sup>61</sup> Keesing's Contemporary Archives. 1962, p. 1886.

casos de Suiza, Austria y Costa Rica revelan diversas formas de operar de esos principios, así como formas distintas de resolver los problemas de su participación en sistemas de seguridad colectiva.

El examen de lo que constituye el derecho clásico de la neutralidad en tiempo de guerra ayuda a comprender de una manera más acabada los alcances de la neutralidad como un estatuto para tiempo de paz. Resulta de interés complementar este punto con el análisis de los convenios aplicables sobre derecho humanitario que contienen referencias a las potencias neutrales. Otro aspecto que se ha tenido en cuenta implícitamente es el de las posiciones de no-alineamiento en relación con el tipo de vinculaciones que se dan dentro de la seguridad colectiva y otros esquemas de defensa colectiva. El no-alineamiento no se enfrenta con los principios que regulan la Carta de la ONU y se fundamenta como una posición de abstención ante los acuerdos de defensa colectiva de las grandes potencias, lo que permite identificarlo como una especie de neutralidad política o neutralismo; pero su base jurídica es distinta de la neutralidad permanente.

Un caso especial de análisis es el de la neutralidad permanente proclamada en 1983 por Costa Rica. Al emanar de una declaración unilateral y ser debatida en el plano del derecho interno, envuelve aún ciertas incógnitas relativas a su perfeccionamiento y eficacia jurídica. Sobre este punto puede destacarse que aquélla no correspondería totalmente a ciertos procesos en el establecimiento de otros precedentes de Estados neutrales en los cuales la neutralidad es parte de un arreglo político global, jurídicamente expresado en acuerdos y actos de reconocimiento, en los que se define además la posición de los otros países involucrados en un área o región. Cabría, en consecuencia, pensar en la hipótesis alternativa de una aplicación de los principios tradicionales de la neutralidad por un país desmilitarizado.