

NEUTRALIDAD Y SEGURIDAD

Dr. Héctor Gros Espiell

Profesor de Derecho Constitucional e
Internacional Uruguayo.

El presente artículo es el resultado de un estudio que he realizado en el marco de un curso de Derecho Internacional que dicto en la Universidad de Montevideo, Uruguay, durante el mes de agosto de 1982. El curso se dictó en el marco de un convenio de cooperación entre la Universidad de Montevideo y la Universidad de Ginebra, Suiza. El curso se dictó en el marco de un convenio de cooperación entre la Universidad de Montevideo y la Universidad de Ginebra, Suiza.

Este artículo es el resultado de un estudio que he realizado en el marco de un curso de Derecho Internacional que dicto en la Universidad de Montevideo, Uruguay, durante el mes de agosto de 1982. El curso se dictó en el marco de un convenio de cooperación entre la Universidad de Montevideo y la Universidad de Ginebra, Suiza. El curso se dictó en el marco de un convenio de cooperación entre la Universidad de Montevideo y la Universidad de Ginebra, Suiza.

Este artículo es el resultado de un estudio que he realizado en el marco de un curso de Derecho Internacional que dicto en la Universidad de Montevideo, Uruguay, durante el mes de agosto de 1982. El curso se dictó en el marco de un convenio de cooperación entre la Universidad de Montevideo y la Universidad de Ginebra, Suiza. El curso se dictó en el marco de un convenio de cooperación entre la Universidad de Montevideo y la Universidad de Ginebra, Suiza.

Este artículo es el resultado de un estudio que he realizado en el marco de un curso de Derecho Internacional que dicto en la Universidad de Montevideo, Uruguay, durante el mes de agosto de 1982. El curso se dictó en el marco de un convenio de cooperación entre la Universidad de Montevideo y la Universidad de Ginebra, Suiza. El curso se dictó en el marco de un convenio de cooperación entre la Universidad de Montevideo y la Universidad de Ginebra, Suiza.

En las constantes y siempre renovadas polémicas que la cuestión de la neutralidad provoca, es fácil descubrir que muchas de las oposiciones y discrepancias provienen del empleo erróneo de términos y conceptos y de una defectuosa y no actualizada información.

Para aclarar el tema, y como paso previo a muchas y necesarias precisiones, se requiere comprender que el instituto de la neutralidad no tiene un sentido y un contenido igual en el Derecho Internacional Clásico, —en el que la guerra era, en principio, lícita y constituía una manifestación normal de la soberanía del Estado—, que después del Pacto de la Sociedad de Naciones (1919) y del Pacto Briand-Kellog (1928), que condenó el recurso a la guerra para la solución de las controversias internacionales y se fundó en la "renuncia a la guerra como instrumento de política internacional", y, en especial en el Derecho Internacional Contemporáneo, luego de que la Carta de las Naciones Unidas proscribió radicalmente el uso de la fuerza, salvo los casos exceptuados de manera expresa (Arts. 2.4; 42-50 y 51).

Pero la prohibición del uso de la fuerza por la Carta de las Naciones Unidas, la precisa enumeración y definición de los casos de agresión (Declaración sobre la Definición de Agresión, Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General) y la conceptualización de la guerra de agresión como un crimen internacional (por ejemplo en la Declaración de los Principios de Derecho Internacional, Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas), no ha conseguido, en los hechos, poner fin a los conflictos armados internacionales, ni circunscribirlos únicamente a los casos en que es jurídicamente lícito el uso de la fuerza armada. Por eso, aunque en principio, parecería que en el nuevo Derecho Internacional no cabe la neutralidad, porque no se puede ser neutral entre el agresor y el agredido, entre el que usa legítimamente y el que utiliza ilícitamente la fuerza, —como con loable idealismo lo sostuvo bajo el régimen de la Sociedad de Naciones Nicolás Politis en su inolvidable libro "La Neutralité et la Paix"— la verdad es que después de 1945 se han dado y se dan multitud de conflictos bélicos internacionales que, en la realidad, han hecho posible la aplicación del instituto de neutralidad.

Por eso es que puede aceptarse integralmente la conclusión de Verdross, que después de analizar exhaustamente el régimen de la Carta de las Naciones Unidas, en especial la interpretación de los artículos 43 y 45, dice: "Aún cuando en San Francisco se quiso suprimir la institución de la neutralidad, este objetivo no encontró su expresión en la le-

tra de la Carta. Y puesto que, como consecuencia de la división de las grandes potencias, el Consejo de Seguridad no está ya siempre en condiciones de actuar, la neutralidad desde entonces ha vuelto a cobrar actualidad”.

—oOo—

Aunque la neutralidad de hoy, como consecuencia de la ilicitud de la guerra, y de la condena como crimen internacional de la agresión, no puede ser igual a la neutralidad de ayer, el concepto subsiste y encuentra aplicación actual. Naturalmente, en torno a un núcleo esencial e irreductible y teniendo en cuenta el actual condicionamiento conceptual que deriva de los nuevos principios del Derecho Internacional, el contenido y la forma de la neutralidad puede variar según los distintos casos y las diferentes circunstancias de cada situación. Es más, puede concebirse como posible en una región y en determinadas circunstancias y no serlo en otra zona o en otro momento. Puede, asimismo, ser una contribución muy importante a la paz y a la seguridad o puede carecer de toda significación.

Pero esta variabilidad en lo accesorio y en lo formal, no puede alterar la esencia del instituto que, limitado en sus posibilidades por el Derecho Internacional vigente, implica el reconocimiento de la posibilidad, en principio, de que un Estado se abstenga de intervenir en un conflicto bélico entre otros Estados, abstención que, en lo principal, supone el no brindar ayuda de tipo bélico ni intervenir militarmente a favor de ninguno de los beligerantes.

—oOo—

Hecha esta aclaración preliminar es necesario distinguir varias situaciones diferentes.

Inicialmente hay que darse cuenta de que una cosa es la posibilidad de un Estado de declararse neutral ante un conflicto bélico específico y concreto y otra muy distinta es la situación de un Estado que posee un estatuto de neutralidad general y permanente. El primer caso se ve muy reducido en sus posibilidades actuales de aplicación. Siendo la situación normal hasta el fin de la última guerra —ya que pese al pacto de la Sociedad de Naciones y al pacto Briand-Kellog la neutralidad jugó un importantísimo papel en la guerra de 1939-1945— que ante un conflicto bélico internacional los Estados que no eran partes en él se declararan neutrales (o eventualmente no beligerantes), es hoy de difícil ubicación. En efecto, si se trata de un conflicto internacional en que las Naciones Unidas han declarado quién es el agresor o si es un caso claro de legítima defensa individual o colectiva o de acción internacional, no cabe en principio, la declaración de neutralidad. Esta quedaría, en los

hechos, reducida a las situaciones dudosas o residuales, a los casos de doble agresión, de falta de calificación por las Naciones Unidas, o de imprecisa determinación. Aunque algunos de estos extremos se han dado en la práctica reciente, no hay duda de que la declaración formal de neutralidad ante un conflicto concreto y particular, es hoy una situación casi obsoleta, que prácticamente ha dejado de aplicarse, pero sin que ello implique, de manera alguna, afirmar la caducidad completa de todo el Derecho Internacional que regulaba lo relativo a los derechos y deberes de los neutrales que, por el contrario, permanece vigente.

En cambio el estatuto de neutralidad permanente de un Estado no se ha considerado, a priori, incompatible con la calidad de miembro de la Sociedad de Naciones ni de las Naciones Unidas, ni es extraño al Derecho Internacional de nuestros días. Los casos de Suiza en la Sociedad de Naciones y de Austria, Laos, Finlandia y Malta en las Naciones Unidas, —y hoy— fuera de las Naciones Unidas, —de Suiza y de la Ciudad del Vaticano—, son ampliamente conocidos y objeto de una abrumadora doctrina que los ha analizado en todos sus aspectos(*), son la mejor prueba de esta afirmación. De tal modo puede concluirse que hoy no se conceptúa incompatible el carácter de Estado Neutral, con carácter permanente y general, con las condiciones necesarias para ser miembro de las Naciones Unidas (“Estados amantes de la Paz”, art. 4.1), ni con el sistema de seguridad internacional, forma actual de la seguridad colectiva. Después de los definitivos y muy conocidos aportes doctrinarios de los autores que citamos sobre la cuestión, y de la práctica internacional vigente, nada nuevo cabe agregar.

Pero si esta situación es posible, es preciso tener en cuenta que, en su excepcionalidad, supone siempre la necesaria existencia de reales condicionamientos políticos y de precisas y concretas razones históricas y estratégicas, que explican y justifican esa expresión de la soberanía de un Estado que es la neutralidad, hecha en ciertos casos, en virtud de esos

(*) BONDUR: *Geschichte der schweizerischen Neutralität* (1946); CAILLÉ: *Le neutralité helvétique* (1947); KUNZ: *Austria's permanent neutrality*, A. J., 50 (1956) 418-425; KUNZ: *Krieoesrech und Neutralitätsrecht* (1950); VERDROSS: *Die inneruübrende Neutralität der Republik Oesterreich* (1958); VERDROSS: *Neutrality within the framework of the O.N.U.*, *Symbolae Versijl* (1958), 410-18; DEAK: *Neutrality* (1935); SULTAN: *L'evolution du concept de neutralité* (1938); WHITTON: *La neutralité et la Societé de Nations*, Rec. 17 (1927-II); GUGENHEIM: *Die schweizerische Neutralität aund Art. 16 der Völkerbundssatzung*, Z. ö R., VII (1926), 226; GUGENHEIM: *La securité collective et le problème de la neutralité*, Schw. J. I. R., II (1945), 9; JESSUP: *To-day and to-morrow, en Neutrality Its History, Economics and Law* (1936); LALIVE: *International organization and entuality*, Br., 24 (1947), 72; TAUBENFELD: *International actions and neutrality*, A. J. 47 (1933), 377; CHAUMONT: *La neutralité de l'Autriche et les N. U.*, A. F., I (1955), 151; CHAUMONT: *Nations Unes et Neutralité*, Rec., 89 (1956-I), 5; BINDSCHELER: *Die Neutralität im modernem VR.*, Z., 17 (1956), 1 sgg.

condicionantes y de esas razones cómo contribución a la paz y a la seguridad universal o regional.

—oOo—

Ahora bien, esta neutralidad permanece puede ser la expresión de una mera voluntad política, no impuesta por una norma jurídica, es decir, constituir la expresión de una política de neutralidad general que adopta un Estado (por ej. el caso de Suiza) o, por el contrario derivar de un estatuto jurídico de neutralidad. En este último caso ese estatuto puede basarse de un texto constitucional reconocido internacionalmente de manera expresa (caso de Austria, cuya neutralidad fue reconocida por las cuatro potencias signatarias del Tratado de Estado de 1955), de actos internacionales multilaterales como en Suiza (Declaración del Congreso de Viena del 20 de marzo de 1815 y artículo 435 del Tratado de Versalles) y Laos (Tratado del 23 de julio de 1962) o de un tratado bilateral, como Finlandia (Tratado soviético-finlandés), la Ciudad del Vaticano (Tratado de Letrán entre Italia y la Santa Sede), la República de San Marino (Tratado entre Italia y San Marino del 31 de marzo de 1938) y Malta (Tratado entre Italia y Malta de 1980). Cuando la neutralidad de un Estado deriva de una imposición externa, se habla de un Estado neutralizado, cuando es la expresión determinante de la voluntad soberana, de Estado Neutral. Asimismo es necesario distinguir la neutralidad permanente de un Estado, de la existencia de territorios o zonas neutralizadas (por ej. el Canal de Panamá como consecuencia del Tratado de 1977).

Cuando el estatuto de neutralidad emanante de un Estado deriva de un acto unilateral interno, ya sea de una disposición constitucional o de otra norma jurídica, ese acto unilateral produce —bajo ciertas condiciones y requisitos— efectos internacionales y genera derechos y obligaciones de ese Estado ante el Derecho Internacional y, a la vez, de los terceros Estados y de la Comunidad Internacional, hacia el Estado Neutral. De todos modos es necesario distinguir entre el establecimiento de la neutralidad —que puede derivar de un acto unilateral y soberano del Estado— y del reconocimiento o garantía internacional de esa neutralidad, elementos estos (el reconocimiento o la garantía) posibles, complementarios y deseables, pero no necesarios del Estatuto de Neutralidad permanente de un Estado.

—oOo—

Lo que interesa destacar es que las Naciones Unidas han conceptualizado, reiteradamente, que la neutralidad permanente de un Estado no es una situación o circunstancia incompatible con la calidad de miembro de las Naciones Unidas, ni inconciliable, —dado el actual condicionamiento del Consejo de Seguridad, la inexistencia de las condiciones a que se re-

fiere el art. 43.1 de la Carta y la posibilidad de que, en el caso de que estos convenios existieran eximieran a algunos Estados de las obligaciones generales (art. 45), como contribución de esos mismos Estados, por medio de su neutralidad, al objetivo esencial de mantener la paz y la seguridad internacionales (art. 1.1)— con el sistema internacional vigente.

Por lo demás la neutralidad no supone desconocer el derecho soberano del Estado neutral a estar ideológicamente comprendido con una de las concepciones que se dan en nuestro mundo dividido.

La neutralidad del Estado implica, generalmente, la existencia de fuerzas armadas del Estado neutral capaces de defender el correspondiente estatuto de neutralidad, pero este extremo, existente pero discutible o inoperante en los hechos en muchos casos (Malta y Laos), no se da en otros (Ciudad del Vaticano y San Marino). Por eso una neutralidad desarmada no es incompatible con la esencia de la neutralidad permanente.

—oOo—

Ya hemos expresado que hoy se estima unánimemente que la neutralidad permanente no es incompatible, en las actuales circunstancias, con la calidad de miembro de las Naciones Unidas.

¿Pero, es conciliable la neutralidad permanente con la condición de parte en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca?

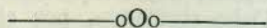
Hay que recordar que según la doctrina, un Estado neutral “está obligado a no tomar parte en las guerras de otros Estados y a no concertar en tiempo de paz vínculos que pudieran conducirle a la guerra o a hacerle imposible, en una guerra, el cumplimiento de las normas del derecho a la neutralidad. Debe abstenerse, por ejemplo, de todo tratado de alianza”.

Aplicado este concepto al Tratado de Río, es necesario comprender que este Tratado no es un tratado de alianza en sentido tradicional, sino tan solo una regulación jurídica de la legítima defensa colectiva y de la seguridad regional, por medio de un sistema subordinado y accesorio al de las Naciones Unidas (arts. 51, 52, 53 y 54 de la Carta de las Naciones Unidas y art. 5 del Tratado de Río). Pese a sus errores y peligros y a su obvio e interesado sentido político, no establece un sistema de alianza militar automática, que pueda conducir indudablemente a los Estados Partes a la guerra, en el supuesto de los artículos 3, 6 y 7, ya que para adoptar las medidas del artículo 8 (que pueden llegar al “empleo de la fuerza armada”), se requiere una decisión del órgano de consulta adoptada “por el voto de los dos tercios de los Estados

signatarios que hayan ratificado el "Tratado" (art. 17). Estas decisiones son obligatorias pero "ningún Estado estará obligado a emplear la fuerza armada sin su consentimiento" (art. 20).

La cuestión nunca se ha discutido a fondo hasta hoy y merece una seria consideración. Pero no hay duda de que no puede ligeramente eliminarse la posibilidad de que un Estado parte en el Tratado de Río tenga un estatuto de neutralidad permanente. Por lo demás, la neutralidad, cuyas características accesorias cambian y evolucionan, puede ser, en determinados momentos, en una región o subregión, una contribución esencial para la paz y la seguridad de la zona, una clave de importancia principal para devolver la tranquilidad y la confianza de los países del lugar en el Estado que declara su neutralidad, y aunque pueda parecer paradójico, garantizar mejor la seguridad y la defensa del Estado neutral.

Un país neutral no renuncia a la garantía internacional de su soberanía e integridad territorial. El hecho de que, por su pequeñez o sus limitaciones, no aporte fuerzas armadas o elementos bélicos a un efectivo conflicto externo, no significa que no tenga el derecho de solicitar y recibir el apoyo internacional en caso de una amenaza de uso de fuerza o de un ataque armado contra él. Hablar de responsabilidad e igualdad en estos casos es absurdo, porque el principio de la igualdad soberana de los Estados (art. 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas) significa que todos los Estados son soberanos y tienen igual derecho a la defensa y garantía de su soberanía y su integridad territorial y a su derecho a la libre determinación política, económica, social y cultural, pero no que deban estar sometidos a iguales cargas, exigencias y deberes. Por el contrario la desigualdad de hecho, reconocida por el Derecho Internacional, se traduce en la necesidad de una desigualdad de tratamiento —en función de la idea de justicia— para compensar la desigualdad de base e imponer la vigencia real del principio igualitario.



Los problemas que plantea la posible neutralidad permanente de un Estado latinoamericano, parte en el Tratado de Río, son muchos y difíciles.

Una iniciativa como la que se ha dado a conocer en Costa Rica, merece analizarse y discutirse en profundidad. Pero lo que no puede hacerse, por los elevados móviles que la inspiran y por su posible influencia benéfica para contribuir a la paz en una región azotada por la violencia y los conflictos, es descartarla, en base a algunas vagas ideas generales y en función de conceptos y de criterios, obsoletos o superados, no recogidos hoy ni por la doctrina ni por la práctica internacionales.

LAS DILIGENCIAS DE CONCILIACION EN LOS CONFLICTOS COLECTIVOS DE CARACTER ECONOMICO SOCIAL Y LA JURISPRUDENCIA

Dr. Bernardo Van Der Laet Echeverría

Profesor de Derecho Laboral
Universidad de Costa Rica