

LA NEUTRALIDAD EN EL DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORANEO

Fabián Novak *

1. EVOLUCION HISTORICA

Si bien en la Antigüedad no existió el derecho de neutralidad, los autores están de acuerdo en señalar que esta institución surge en la última parte del medioevo. Así, Hugo Grocio reconoció en su tiempo la figura de la neutralidad¹, mientras Vattel, en 1758, consideró como Estados neutrales «aquellos que no toman parte por ninguno, que son amigos comunes a ambas partes, y que no favorecen a los ejércitos de una de ellas para perjudicar a la otra».

En la formación del Derecho de la neutralidad tuvo la mayor importancia la práctica de los Estados Unidos resultante de la política exterior del presidente George Washington. Sus proclamaciones de neutralidad del 22 de abril de 1793 y del 24 de marzo de 1794, así como la primera ley norteamericana de neutralidad de 5 de mayo de 1794, que fue renovada en 1818 (Neutrality Law), constituyen los fundamentos de la moderna práctica de los Estados en esta materia.

Posteriormente, hacia finales del siglo XVIII, la neutralidad siguió en general las reglas del Consulado del Mar, según el cual, los bienes enemigos en buques neutrales podían ser capturados, mientras que los bienes neutrales en buques enemigos tenían que ser devueltos.

Durante el siglo XIX, las reglas del Derecho Internacional en materia de neutralidad se fueron consolidando en normas consuetudinarias, y se cristalizaron convencionalmente en la Conferencia de La Haya de 1907. No obstante, tales normas, se adaptaron mal, unos años después, a las características de una guerra total como fue la Primera Guerra Mundial; la cual supuso una importante prueba para la neutralidad y también el inicio de una crisis que llega hasta nuestros días.

* Director del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor de Derecho Internacional Público de la Academia Diplomática del Perú y de las Facultades de Derecho de la Universidad Católica y de Lima.

¹ GROCIO, Hugo. *De Jure Belli ac Pacis*. Libro III, cap. XVII.

Nunca hasta entonces se había producido una guerra en la que, de una forma u otra, la inmensa mayoría de los Estados existentes se hubieran visto involucrados. Se trataba de la «guerra total». Las normas sobre neutralidad codificadas en La Haya respondían, por el contrario, a las guerras de carácter limitado en las que la lucha afectaba casi exclusivamente a las fuerzas combatientes quedando al margen la población civil. Por otro lado, como los países beligerantes no eran demasiado numerosos, los Estados que permanecían neutrales constituían un conjunto suficientemente fuerte y poderoso como para obligar a los beligerantes a respetar su neutralidad². Lo mismo sucedió con la Segunda Guerra Mundial.

Ambas guerras mundiales se caracterizaron también por la aparición y el desarrollo de nuevos procedimientos bélicos, fruto del progreso de la técnica, entre los que cabe citar la guerra submarina y la guerra aérea. La eficacia de las nuevas armas y, en algunos casos, sus efectos indiscriminados, supusieron un cambio importante con relación a la situación anterior. Todo ello dificultó sensiblemente la posibilidad de adoptar una posición de neutralidad por parte de los Estados, de forma que, por ejemplo, de los cuarenta Estados que se declararon neutrales al comienzo de la Primera Guerra Mundial, solo seis seguían siéndolo al final de la misma³.

Otra característica importante de la guerra moderna, que influyó poderosamente en contra de la neutralidad, fue la de que ya no se trataba de una guerra en la que se perseguía la derrota militar del enemigo, sino más bien su destrucción total. En ese sentido, no solo se diluyó la distinción entre combatientes y no combatientes sino que apareció la noción de guerra económica, cuyo objetivo directo era el aislamiento económico del enemigo y, en consecuencia, la presión sobre los neutrales para impedir todo tipo de comercio que pudiera, directa o indirectamente, favorecer la resistencia de aquél. Y aquí, como ha señalado Charles de Visscher⁴, se tropieza frontalmente con una de las reglas de la neutralidad clásica más atractivas: la libertad de comercio de los que permanecían neutrales con los beligerantes. Esta libertad de comercio había venido siendo desde siglos atrás objeto de continuas pugnas entre los beligerantes, que trataban de colapsar económicamente al enemigo, y los neutrales, que reivindicaban su libertad para mantener relaciones económicas con todos los Estados. Este enfrentamiento de intereses se había venido resolviendo mediante compromisos como los establecidos en el Consulado del Mar, en el siglo XIII, o en las reglas de Utrech de 1713. Estas soluciones, sin embargo, dejaron de ser eficaces desde el momento en que el artículo segundo de la Declaración de París de 1856 - el pabellón neutral cubre la mercancía enemiga, salvo que constituya contrabando de guerra - quedó prácticamente vacío de contenido como consecuencia de la actitud adoptada por los beligerantes, ya en la Primera Guerra Mundial, consistente en introducir en las listas de contrabando absoluto artículos que hasta entonces solo aparecían en las de contrabando relativo o cuyo comercio era considerado libre, y en las listas de contrabando condicional, prácticamente todo lo que podía ser objeto de comercio, de forma que, como indica Charles Rousseau, a finales de 1928 solo quedaban en la lista los artículos de moda, los objetos de arte y los juguetes.⁵

2 HERRERO RUBIO, A. «Neutralidad», EN: **Nueva Enciclopedia Jurídica**, vol. XIV, p. 331.

3 SCHINDLER, D. «Aspects Contemporains de la neutralité». EN: **Recueil des Cours de l'Académie de Droit International**, Vol. 121 (1967-II), p. 236.

4 DE VISSCHER, Charles. **Theories et Réalités en Droit International Public**, 4ta edic., Paris: Pedone, 1970, p. 345.

5 ROUSSEAU, Charles. **Le Droit des Conflits Armés**, Paris: Pedone, 1983, p. 471.

Si a ello se añade la generalización de los bloqueos por parte de los beligerantes y la guerra submarina ilimitada llevada a cabo por Alemania - causa directa de la entrada en guerra de algunos países - es fácil comprender tanto la dificultad como la falta de interés de permanecer neutral.

Finalmente, otra característica de la guerra total es su carácter ideológico. Las poblaciones se identifican con los objetivos de guerra de sus gobiernos y, como acertadamente resume Schindler, «la guerra pierde el carácter de un duelo para convertirse en una cruzada»⁶. Ello supone que se exige de los que desean permanecer neutrales que abandonen su neutralidad y abracen la «causa justa» o, de lo contrario, que adopten una neutralidad total y absoluta. Renace en cierto sentido la idea de «guerra justa» que, sobre todo en los tiempos de la Sociedad de Naciones, pero también en los primeros años de funcionamiento de las Naciones Unidas, pareció incompatible con la idea de neutralidad.

Por otro lado, en los años que transcurrieron entre las dos guerras mundiales las violaciones de la neutralidad habían sido tan frecuentes que muchos anunciaron la caducidad de la institución⁷.

A esto se sumó que para muchos,⁸ la neutralidad resultaba incompatible con el Pacto de la Sociedad de Naciones, pues este declaraba en su artículo undécimo que toda guerra o amenaza de guerra, afectara o no directamente a alguno de los Miembros de la Sociedad de Naciones, interesaba a la Sociedad entera. Por otra parte, el Pacto exigía la solidaridad de sus Miembros para acudir en ayuda de la víctima de una agresión y en la aplicación de sanciones contra el agresor. En esta situación, se dijo, la neutralidad constituía una conducta inmoral⁹.

En relación a este punto, la admisión de Suiza en el seno de la Organización, -aunque fuera en condiciones especiales-, terminó por demostrar que la neutralidad era posible en la Sociedad de Naciones, por mucho que el Consejo en su decisión de 13 de febrero de 1920, admitiendo a la Confederación Helvética, afirmara que la neutralidad era incompatible con el Pacto. En adición a esto, el desmoronamiento de la Sociedad de Naciones por el fracaso de la política de sanciones contra Italia con motivo del conflicto de Etiopía y por la denuncia de los Tratados de Locarno por parte de Alemania, afirmó la tendencia a sustituir el régimen de paz por la búsqueda de la seguridad individual mediante políticas de aislamiento. Ello explica las tres leyes sobre neutralidad adoptadas por los Estados Unidos en agosto de 1935, febrero de 1936 y mayo de 1937.

Mas tarde, cuando en 1945 la Conferencia de San Francisco aprobó la Carta de las Naciones Unidas, pareció a algunos¹⁰ que se había dado el golpe definitivo a la institución de la neutralidad, puesto que la Organización de las Naciones Unidas iba más lejos que la Sociedad de Naciones, prohibiendo rotundamente en el párrafo cuarto de su artículo segun-

6 SCHINDLER, D. *Ob.Cit.*, p. 225.

7 GRAHAM, S. «Neutrality and the World War». EN: *AJIL*, 1923, p. 704.

8 WHITTON, J.B. «La neutralité et la Société des Nations». EN: *RCADI*, vol. 17, 1927-II, p. 453.

9 SERENI, A.P. *Diritto Internazionale*, vol IV. Milán: Giuffrè, 1965, p. 2099.

10 FENWICK, Charles. *International Law*, New York, 1965, p. 727.

do, el recurso a la amenaza o al uso de la fuerza armada contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. Y, asimismo, en el Capítulo VII de la Carta establecía un sistema de seguridad colectiva que parecía carecer de fisuras y que exigía de los Estados miembros una intervención activa en favor de la víctima de una agresión. En este sentido, la neutralidad constituía un atentado contra la solidaridad internacional y, en último extremo, podía suponer un incumplimiento de los deberes de un Estado como miembro de la Organización.

El jurista Eduardo Jiménez de Aréchaga señala al respecto que «al desaparecer el derecho ilimitado de guerra, tiene que desaparecer consiguientemente la concepción clásica de neutralidad, que es su corolario; si la agresión y la guerra configuran un delito, los demás Estados no pueden ya legítimamente asumir una posición de neutralidad en cada conflicto, tal como en la esfera interna no se concibe una postura neutral entre el delincuente y la autoridad. No tiene sentido ni cabe admitir una institución que, al decir de Politis, como el sol y la lluvia de las Escrituras, cae igualmente sobre buenos y malos. Por esto, la seguridad colectiva ha sido definida como aquel sistema en el que los miembros han renunciado mutuamente a la neutralidad».¹¹

No obstante estas disposiciones, como consecuencia del mal funcionamiento del Sistema de Seguridad Colectiva previsto en la Carta, la neutralidad «dió inmediatamente muestras de su gran vitalidad»¹², adoptando nuevas formas y características que la diferenciaron de la neutralidad clásica, y que le permitieron adaptarse a las características de la guerra moderna, subsistiendo a las embates de las dos Guerras Mundiales así como a las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas.

2. MODALIDADES DE LA NEUTRALIDAD

La neutralidad puede adoptar las siguientes modalidades:

2.1 Neutralidad Ocasional

La neutralidad ocasional es la que adopta discrecionalmente un Estado ante un conflicto bélico concreto del que quiere permanecer al margen. Al declararse neutral asume un régimen jurídico que, al tiempo que le reconoce unos derechos, le impone una serie de obligaciones. Estas giran alrededor de dos ideas fundamentales: abstención e imparcialidad¹³.

Abstención en el sentido de no poder prestar ayuda, ni directa ni indirecta, a ninguno de los beligerantes. El deber de abstención, en efecto, prohíbe al Estado neutral prestar ayuda a cualquiera de los beligerantes, sea directamente por sus órganos o indirectamente, a través de los particulares, con la tolerancia de los órganos. Aportó esta precisión Estados

11 JIMENEZ DE ARECHAGA, Eduardo. *Derecho Constitucional de las Naciones Unidas*, p. 55.

12 HERRERO RUBIO, A. *Ob.Cit.*, p. 332.

13 HERRERO DE LA FUENTE, Alberto. «Neutralidad, Neutralizaciones y Neutralismos». EN: *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gastelz*, Universidad del País Vasco, 1987, p. 123.

Unidos en la Declaración de 1793, completándola por el Neutrality Act de 1794 y llegando a su plena expresión en el arbitraje del Alabama, en 1872¹⁴. **Imparcialidad** en cuanto que debe tratar por igual a todos los beligerantes. A cambio, el Estado que permanece neutral tiene derecho a que su territorio sea respetado por los beligerantes y a poder mantener relaciones comerciales con todos los Estados, incluidos los beligerantes.

Estos derechos y deberes se concretaron en los Convenios de La Haya números 5 (sobre la neutralidad en la guerra terrestre) y 12 (sobre la neutralidad en la guerra marítima) de 1907.

La neutralidad en la guerra terrestre exige del neutral que no participe ni directa ni indirectamente en las hostilidades, que se abstenga de prestar ayuda a los beligerantes y no permita que su territorio sea utilizado por éstos ni como base de operaciones, ni como refugio, ni como vía de paso. Paralelamente, el territorio del Estado neutral debe ser respetado por los beligerantes¹⁵.

El deber de los beligerantes de respetar la soberanía territorial del Estado neutral cesa, sin embargo, desde el momento en que el territorio neutral o una parte del mismo sea ocupado por un beligerante. En tal caso, puede legítimamente el otro beligerante utilizar el territorio neutral como teatro de hostilidades. En la sentencia del **Tribunal Arbitral Mixto germano-griego**, de 1 de diciembre de 1927, en el **caso Hermanos Coënca**, quedó claramente definida esta excepción. Además, el Tribunal Militar de Nüremberg reconoció que los beligerantes tienen el derecho de adoptar medidas de autotutela en territorio neutral ante un ataque inminente del adversario a este territorio, siempre que se den las condiciones de la autotutela jurídico-internacional. Es también un caso de autoprotección la liberación de los prisioneros de guerra británicos a bordo del buque alemán Altmark por el buque de guerra británico Kossack en aguas jurisdiccionales noruegas, durante la Segunda Guerra Mundial, si se admite que Noruega no estaba en condiciones de impedir la prolongada estancia del Altmark junto a sus costas.¹⁶

Mas importantes y mas complejas son las reglas relativas a la guerra marítima. Se refieren sobre todo, a la prohibición de las hostilidades en las aguas -jurisdiccionales e interiores- de los neutrales y a la estancia de barcos beligerantes, de guerra y mercantes, en puertos neutrales. Asimismo, a lo largo de la historia se han ido estableciendo normas relativas a la posibilidad o no de confiscación de las mercancías neutrales en barco enemigo o de las mercancías enemigas en barco neutral. Las normas establecidas al respecto en el Consulado del Mar del siglo XIII, o las denominadas reglas de Utrecht de 1713, son un ejemplo de ello. La Declaración de París de 1856 estableció la conocida regla en cuya virtud el pabellón neutral cubre la mercancía salvo que constituya contrabando de guerra. Quiere decir que la mercancía destinada al enemigo embarcada en un buque neutral no es confiscable salvo que se trate de contrabando de guerra. Este sistema fue recogido en la Declaración de Londres de 1909, que distinguió entre contrabando absoluto y contrabando condicional.

14 HALAJCZUK, Bohdan Y DOMINGUEZ, María. **Derecho Internacional Público**, Buenos Aires: Ediar, 1978, p. 572.

15 **Idem.**

16 VERDROSS, Alfred. **Derecho Internacional Público**, Viena, 1982, p. 457.

Finalmente, en materia de guerra aérea, las normas existentes, que prácticamente se reducen a la prohibición a los beligerantes de sobrevolar el territorio de los neutrales y desarrollar en el mismo acciones bélicas, proceden de la práctica de los Estados durante la Primera Guerra Mundial, tratando sin éxito la Sociedad de Naciones de codificar estas normas en 1923¹⁷.

En este punto, conviene precisar algunas formas particulares que puede alcanzar esta primera modalidad de neutralidad.

2.1.1 Neutralidad Ocasional Calificada

En lo que toca a esta primera modalidad de neutralidad, debe indicarse la aparición de situaciones intermedias, poco claras. Así, durante la Segunda Guerra Mundial, Italia fue el primer país que se declaró «no beligerante», actitud intermedia que a partir de entonces se denominaría neutralidad ocasional diferenciada, benévola, flexible o calificada.¹⁸

Después de Italia, en la Segunda Guerra otros Estados como España o Turquía, también se declararon «no beligerantes». La misma actitud fue adoptada por los Estados Unidos hasta su entrada a la conflagración, proporcionando todo tipo de material de guerra a los Aliados.

La doctrina consideró inicialmente la «no-beligerancia» como una violación de la neutralidad clásica. Sin embargo, posteriormente, autores como Max Sorensen entenderían la «no beligerancia» como una actualización del concepto tradicional. Así, este autor señala:

«La neutralidad, por lo tanto, ya no puede definirse invariablemente como una actitud de imparcialidad. Actualmente un Estado neutral permanece en paz con los beligerantes. Pero tiene el derecho y, según las estipulaciones de tratados relativas a la legítima defensa colectiva o a la seguridad colectiva, tiene la obligación de no acatar ciertas disposiciones del derecho de neutralidad anterior a 1939. De aquí el concepto de neutralidad diferenciada o calificada. En estos casos, el Estado neutral recurre a ciertas medidas no violentas contra un beligerante. Este tipo de neutralidad obviamente constituye una desviación del principio de neutralidad con respecto a todos los beligerantes, que era la base del derecho consuetudinario del siglo XIX y de las Convenciones de La Haya, de 1907. Pero, mientras el Estado no beligerante no participe en hostilidades, mantiene la condición de Estado neutral, y no puede ser objeto de ninguna contramedida de fuerza por parte del beligerante contra el cual discrimina legalmente. La nueva categoría legal aparecida -es decir, la «no beligerancia»- muestra claramente el punto hasta el cual las modificaciones recientes con respecto al derecho de guerra y al uso de la fuerza, han influido con la neutralidad tradicional. La «no beligerancia» es producto de la Segunda Guerra Mundial y denota un fenómeno ya mencionado: la liberación de ciertos deberes de neutralidad, sin activa participación en las hostilidades».¹⁹

17 *Ibid.* p. 124.

18 Véase GUGGENHEIM, 1953, v.2, p. 496; HALL, 1909, 1591; CAVAGLIERI, 1919, p.58; WRIGHT, 1942, p.8; KUNZ, 1941, p. 719; BORCHARD, 1941, p. 718 y VERDROSS, 1963, p. 386.

19 SORENSEN, Max. **Manual de Derecho Internacional Público**. México: Porrúa, pp. 769-770.

De igual forma, los beligerantes no consideraron la neutralidad ocasional calificada como una actitud lo suficientemente hostil como para declarar la guerra a los «no beligerantes» que les eran contrarios. Quizá fuera, porque les resultaba menos desventajoso aceptar la actitud no beligerante de un Estado que declararle la guerra y contar con un enemigo más al que enfrentarse; pero la realidad es que la aparición de la «no beligerancia» inicia el sesgo que la neutralidad ha ido adoptando hasta nuestros días, como lo demuestra el hecho de que en los conflictos bélicos surgidos en los últimos años - sin declaraciones de guerra ni de neutralidad - los Estados que han deseado hacerlo han asistido a los beligerantes tanto económicamente como a través de la entrega de armas y material de guerra, sin participar directamente en las hostilidades.

Esta situación, en la que el beligerante perjudicado no ha declarado la guerra al «no beligerante» que violaba las reglas de la neutralidad y ni siquiera le ha hecho objeto de represalias, lleva a pensar en la existencia de una situación intermedia entre la beligerancia y la neutralidad que acabaría por sustituir a ésta. Esta tesis encaja con la ya expuesta por Charles Chaumont, quien afirma que al lado de la neutralidad clásica coexisten otras neutralidades cuyo denominador común es la no participación directa en las hostilidades. Se tratará seguramente de situaciones de hecho a las que el Derecho Internacional no vincula todavía derechos y deberes bien precisos como los que corresponden a la neutralidad clásica²⁰, pero ésta situación no debe extrañar en un mundo en cambio en el que el Derecho de la Guerra, como ha expuesto Kunz²¹, se encuentra en una situación caótica. Parece pues que la neutralidad clásica subsiste aunque acompañada de comportamientos intermedios que bien pueden considerarse como nuevas formas de neutralidad.

2.1.2 Neutralidad Ocasional en Guerras No Declaradas

Otro aspecto, también de importancia, es si el derecho a la neutralidad se aplica a las guerras no declaradas. Como ya hemos señalado, con posterioridad a 1945 las declaraciones de guerra puede decirse que constituyen una excepción. No hubo declaración ni en la guerra de Corea, en 1950, ni en el conflicto de Suez, en 1956, ni en la que se enfrentaron Francia y Túnez en 1961 o la India y Portugal en 1962 o la India y China en 1964. Tampoco en la guerra del Vietnam ni en otras más recientes como la de Iran e Irak, o la guerra de las Malvinas.

Ante esta situación cabe preguntarse por qué razón las declaraciones de guerra parecen encontrarse en vías de extinción. La respuesta más generalizada es que se trata de un cierto pudor que impide declarar una guerra cuando la Carta de las Naciones Unidas prohíbe tajantemente todo recurso a la fuerza armada. Pero puede haber otras razones, como por ejemplo las declaradas por McNamara con motivo de la intervención de los Estados Unidos en Vietnam y que, en síntesis, se reducen a considerar que una declaración de guerra hubiera privado a los Estados Unidos de la flexibilidad necesaria para encontrar una solución que no fuese el aniquilamiento completo del enemigo²².

Conforme al artículo 2º del III Convenio de La Haya de 1907 sobre la ruptura de

20 HERRERO RUBIO, A. *Ob.Cit.* p. 337 .

21 KUNZ, J.L. «The Law of War». EN: *AJIL*, 1956, p. 313.

22 *International Legal Materials*, 1966,p. 791.

hostilidades, los Estados que entran en guerra están obligados a notificar a las terceras potencias el estado de guerra. Con esta notificación adquieren efectividad, para los Estados que no participan en la lucha, las reglas de la neutralidad. De no producirse la notificación, los deberes de la neutralidad no comienzan hasta el momento mismo en que se tiene la «certeza indudable» de que los terceros Estados tienen conocimiento efectivo del estado de guerra. Mas como en el caso de un conflicto armado sin declaración de guerra puede resultar a menudo dudoso si se está ante una represalia militar de paz o una guerra, los beligerantes únicamente podrán reclamar el cumplimiento del derecho de la neutralidad cuando hayan dado a conocer claramente que se trata efectivamente de una situación de guerra²³.

La doctrina por su parte, no se pronuncia de forma terminante pero, en general, ofrece unas conclusiones que, dado el carácter movedizo de la materia y a falta de algo más concreto, al menos parecen razonables: Un Estado que niega encontrarse en estado de guerra no puede exigir de los terceros Estados que permanezcan neutrales ni invocar frente a ellos los derechos de los beligerantes. Paralelamente, un tercer Estado no tiene obligación de observar las obligaciones de la neutralidad ante una guerra no declarada.

Por lo que se refiere a la práctica de los Estados, éstos se han declarado neutrales con motivo de una guerra no declarada, pero su comportamiento no ha sido en ningún caso el exigido por los Convenios de La Haya de 1907. China se consideró neutral en la guerra de Corea a pesar de que «voluntarios» chinos estaban participando en el conflicto. Por citar de nuevo uno de los últimos acontecimientos bélicos más famosos, la guerra de las Malvinas, es interesante señalar que los Estados Unidos, sin declarar la guerra a Argentina ni entrar directamente en las hostilidades, prestaron a Gran Bretaña un apoyo logístico - comunicaciones, información, carburantes- de considerable importancia. Mucho más curiosa resultó la actitud francesa, calificada por Rousseau como el colmo de la inmoralidad política: un Estado teóricamente neutral vende armas a uno de los beligerantes - Argentina - al tiempo que enseña al otro cómo destruirlas. En definitiva, abstención sin imparcialidad, en el mejor de los supuestos.

En todo caso, los Convenios de Ginebra de 1949 parecen resolver el problema, puesto que son aplicables a todo tipo de conflicto armado y en ellos se reserva un papel importante a desempeñar por los neutrales. Se ha de suponer entonces que la neutralidad también cabe ante una guerra no declarada. En cualquier caso, la distinción entre guerra declarada y no declarada tiende a desaparecer.

2.2 Neutralidad Permanente

Los mismos derechos y obligaciones que las Convenciones de La Haya establecen para la neutralidad ocasional son aplicables a la neutralidad permanente. La diferencia estriba en que el Estado permanentemente neutral debe ser mucho más riguroso en el cumplimiento de sus obligaciones de abstención e imparcialidad. Sobre todo en materia de imparcialidad se le exige que evite alianzas o compromisos que pudieran llevarle en el futuro a perder su neutralidad.

23 VERDROSS, Alfred. *Ob.Cit.* p. 455.

En general, la doctrina señala como rasgos característicos de la neutralidad permanente el que se constituye por un tratado internacional, que es un régimen solamente aplicable a Estados y que es permanente. Los terceros Estados deben respetar esta neutralidad y los firmantes del tratado en el que se establece asumen la obligación extra de garantizarla, es decir, de defenderla en caso de violación²⁴.

2.2.1 Análisis de Casos

Como es bien sabido cuatro son las históricas neutralidades permanentes: las de Bélgica, Luxemburgo, el Estado Vaticano y Suiza. De las cuatro, sólo las dos últimas se mantienen, habiéndose convertido en los paradigmas de la neutralidad permanente. Bélgica fue permanentemente neutral de 1830 a 1920 y Luxemburgo de 1867 a 1920. A estos casos pueden sumarse las neutralidades efímeras de Camboya y Laos, las recientes de Malta y Costa Rica y, finalmente, la de Austria, que iniciada en 1955 parece haberse consolidado.

Otros intentos frustrados son la neutralidad del Uruguay, pactada por el tratado de 2 de Enero de 1859 entre Brasil y Argentina, el cual no fue ratificado; la de Paraguay pactada por el Tratado de Triple Alianza de 1 de mayo de 1865, que tampoco fue ratificado; la del Estado Libre del Congo, en virtud de los acuerdos de la Conferencia de Berlín, de 1885, hasta su anexión por Bélgica en 1907; la de Albania en 1913; la del Estado de Georgia al proclamar su independencia en 1918 hasta su posterior incorporación a la URSS; y, finalmente, la de Honduras, acordada en la Conferencia de Paz Centroamericana en Washington en 1907, por un período de diez años.

a. Suiza

En 1521, Suiza firma con Francia un tratado de neutralidad que renovó el 4 de septiembre de 1663. Posteriormente, con motivo del Congreso de Viena, Austria, Gran Bretaña, Portugal, Prusia y Rusia (España y Suecia se adhirieron después) hicieron una Declaración de 20 de marzo de 1815 sobre los negocios de la Confederación Helvética, confirmada el 20 de noviembre siguiente, por una Declaración firmada en París, en la que las potencias aliadas y Francia reconocieron y garantizaron la neutralidad perpetua de Suiza y la inviolabilidad de su territorio. El documento señalaba:

«Las potencias llamadas a intervenir en el arreglo de los negocios de Suiza, para la ejecución del artículo VI del Tratado de París de 30 de mayo de 1814, habiendo reconocido que el interes general reclama en favor del cuerpo helvético la ventaja de una neutralidad perpetua; y deseando por restituciones territoriales y por sesiones, proporcionar los medios de asegurar su independencia y mantener su neutralidad,

«Después de haber recibido todas las informaciones sobre los intereses de los diferentes cantones, y tomando en consideración las demandas que les han sido dirigidas por la legación helvética,

«Declaran:

24 HERRERO DE LA FUENTE, Alberto. *Ob.Cit.* p. 124.

«Que desde que la Dieta helvética haya dado ascenso en buena y debida forma a las estipulaciones comprendidas en la presente transacción, se levantará un acta que comprenda el reconocimiento y la garantía de parte de la que en cumplimiento del artículo XXXII de dicho Tratado de París de 30 de mayo de 1814 debe completar las disposiciones de este tratado...»²⁵.

El artículo 435 del Tratado de Versalles y el artículo 375 del Tratado de Saint-Germain, confirmaron posteriormente la neutralidad suiza.

Estima Charles Rousseau que la neutralidad permanente es vital para este país, dada su pluralidad étnica, como un medio para mantener su cohesión nacional y su independencia política²⁶.

Por otra parte, el ingreso de Suiza en la Sociedad de Naciones (a tenor del art. 1º, apart. 1º, del Pacto) modificó transitoriamente su situación, puesto que los artículos 10, 11, 16 y 17 del Pacto obligaban a todos los miembros a participar en determinadas circunstancias en las medidas colectivas decretadas por la Sociedad. Sin embargo, estos deberes no afectaban del todo a Suiza, porque al ingresar en la S.D.N. obtuvo una Declaración del Consejo, de 13 de febrero de 1920, que dispensaba a Suiza de tomar parte en cualesquiera acciones militares, e incluso de dejar pasar tropas por su territorio, a tenor de lo estipulado en el artículo 16, apartado 3º, del Pacto. En consecuencia, Suiza solo tenía la obligación de cooperar en las medidas coercitivas de índole económica y financiera (art. 16, apart. 1º). Tanto Suiza como el Consejo de la Sociedad de Naciones estimaban que la participación en estas eventuales medidas de la Sociedad era compatible con los deberes de un Estado perpetuamente neutral.

b. Bélgica

Al separarse Bélgica de Holanda, conforme al Protocolo de 20 de enero de 1831, se le dio a Bélgica, en el artículo 5º, el estatuto de neutralidad permanente:

«Bélgica formará un Estado perpetuamente neutral. Las cinco potencias (Austria, Inglaterra, Francia, Prusia, Rusia) le garantizan esta neutralidad perpetua, así como la inviolabilidad de su territorio.»

Tal neutralidad permanente se confirmó en otros documentos internacionales:

- a) Los Tratados de 24 de junio de 1831, 15 de octubre de 1831 y 15 de noviembre de 1831.
- b) El anexo a los tratados firmados en Londres el 19 de abril de 1939.
- c) El Tratado de Londres de 1870, entre Prusia y Gran Bretaña.

Alemania, durante la Primera Guerra Mundial no respetó la neutralidad belga, por lo que Bélgica renunció a su estatuto de neutralidad perpetua en el artículo 31 del Tratado de Versalles. Bélgica trató de reimplantar el sistema de neutralidad perpetua a su favor pero,

25 SEARA, Modesto. *Del Congreso de Viena a la Paz de Versalles*, México: Porrúa, 1980, pp. 14-15.

26 *Ibid.*, p. 151.

tales esfuerzos se dieron por concluidos con la invasión alemana de 1940²⁷. Por lo tanto, Bélgica ya no es un Estado neutral.

c. Luxemburgo

El Gran Ducado de Luxemburgo o Luxemburgo es un pequeño Estado europeo ubicado entre Bélgica, Francia y Alemania Occidental. La lengua oficial es el francés pero, el alemán está más difundido. Tiene una superficie de 2586 kilómetros cuadrados y una población de 331,000 habitantes. No obstante su pequeño territorio y su escasa población, en 1965 ocupaba el octavo lugar europeo en la producción de hierro y acero. Fue un departamento francés hasta la caída de Napoleón. En 1815 el Tratado de Viena lo erigió en Gran Ducado dentro de la Confederación Germánica y lo cedió al rey Guillermo I de los Países Bajos. En 1839 fue repartido entre Bélgica y Holanda, situación que perduró hasta que el Tratado de Londres (1867) lo convirtió en Estado soberano y neutral,²⁸ en virtud del retiro de la guarnición prusiana que estaba estacionada en una de las fortalezas de la antigua Confederación Germánica disuelta en 1866. Se neutralizó perpetuamente y se desmilitarizó, de tal manera que sus condiciones eran las de no poder defender su neutralidad por sí mismo. La neutralidad perpetua fue garantizada por las potencias signatarias del tratado de 1867: Austria, Francia, Gran Bretaña, Países Bajos y Prusia y reconocida además por Bélgica.

En 1914 la neutralidad de Luxemburgo fue violada por Alemania en las mismas condiciones que la neutralidad belga. No obstante el ingreso de Luxemburgo en la Sociedad de Naciones se mantuvo el estatuto de neutralidad perpetua. De nueva cuenta fue invadido por Alemania en mayo de 1940, por lo cual abandonó su estado de neutralidad en la revisión constitucional de 28 de abril de 1948 y en 1949 entró a formar parte de la Organización del Atlántico Norte²⁹.

d. Austria

En 1938 Austria fue anexada por Alemania. Por lo tanto, al terminarse la Segunda Guerra Mundial, también fue repartida en 4 zonas de ocupación: la soviética, la norteamericana, la británica y la francesa. El 15 de mayo de 1955, los Estados Unidos de América, Francia, el Reino Unido, la Unión Soviética y la propia Austria celebraron un tratado mediante el cual se estableció el estado de paz de los cuatro primeros Estados con Austria, poniéndose fin a la ocupación militar del territorio austriaco por las potencias citadas. Austria se comprometió a ser considerado como un Estado con neutralidad permanente y a solicitar el reconocimiento y la garantía de esa neutralidad, ya aceptada en principio por los demás contratantes. Además, Austria se colocó en ese régimen de neutralidad permanente por decisión unilateral contenida en la ley de 26 de octubre de 1955, con el fin de afirmar permanentemente su independencia frente al extranjero y la inviolabilidad de su territorio, y el interés de mantener la tranquilidad y el orden interno. Se comprometió además a no adherirse a ninguna alianza militar y a no admitir el establecimiento de bases militares en su territorio. Este estatuto austriaco de neutralidad permanente ha sido reconocido por 54

27 **Ibid.**, pp. 58-59.

28 **Enciclopedia Salvat**, Tomo 8, p. 2087.

29 **Idem.**

Estados. Posteriormente, Austria ingresó a la ONU a pesar de la incompatibilidad existente entre su neutralidad permanente y algunas de las disposiciones contenidas en la Carta en diciembre de 1955³⁰.

e. El Estado de la Ciudad del Vaticano

En lo que atañe al Estado de la Ciudad del Vaticano, su neutralidad perpetua fue establecida en el artículo 24 del Tratado de Letrán, de 11 de febrero de 1929, que a la letra expresa:

«La Santa Sede, respecto a la soberanía que le pertenece, también en la esfera internacional, declara que quiere quedar y quedará ajena a las competiciones temporales entre los otros Estados y a los congresos internacionales convocados para tal fin, a menos que las partes apelen únicamente a su misión de paz y reservándose para sí, en todo caso, la facultad de hacer valer su autoridad moral y espiritual. Como consecuencia, la Ciudad del Vaticano será siempre, y en cualquier caso, considerada como territorio neutral e inviolable»³¹.

f. República Oriental del Uruguay

La República Oriental del Uruguay, en el primitivo proyecto de Ponsonby, debía ser un Estado-Factoría, por medio del cual los productos británicos se distribuirían por toda la Cuenca del Plata. Afortunadamente las cosas no ocurrieron así, pese a que, entre 1828 y 1859, la lucha entre los dos grandes movimientos políticos uruguayos (blancos y colorados) estuvo a punto de llevar a la guerra a la Confederación Argentina y al Imperio del Brasil.

Para evitar esa posibilidad, el vizconde de Río Branco, en 1859, con el apoyo de Andrés Lamas, proporcionó una situación de neutralidad permanente para la Banda Oriental. El Congreso de la Confederación Argentina rechazó la propuesta, al igual que el Senado uruguayo. Con ello se evitó que el Imperio del Brasil ejerciera mayor influencia que la Confederación Argentina sobre la República Oriental del Uruguay.³²

g. Albania

Albania fue por años, el único «enclave» en Europa de la política seguida por la República Popular China. Se trata de un Estado creado como consecuencia de las luchas de liberación de pueblos montañoses de Dalmacia respecto del Imperio Turco. En el año 1913, apenas declarada la independencia de Albania, las grandes potencias europeas decidieron su neutralidad, que fue posteriormente violada por Italia, en 1940, al incorporarla a su Imperio.

30 ACCIOLY, Hildebrando. *Tratado de Derecho Internacional Público*, Río de Janeiro: Imprenta Nacional, T.I. p. 271.

31 *Idem.*

32 RIZZO ROMANO, Alfredo. *Manual de Derecho Internacional Público*. Buenos Aires: Plus Ultra, 1989, p. 131.

Al finalizar la guerra, en 1939, el rey Ahmed Zogú (de origen musulmán, como el sesenticinco por ciento de la población) se refugió en Londres. Después de la II Guerra Mundial fue desplazado por un movimiento de guerrilleros marxista-leninista (al mando de Enver Hoxha) que, por último, en la década del 50 se volcó plenamente a la política del Partido Comunista de China, liderado por Mao Tse Tung.³³

h. Camboya

En enero de 1956 el Príncipe Norodon Sihanouk proclamó la neutralidad de Camboya que, un año después, sería establecida por una ley constitucional de 12 de enero de 1957 en cuya virtud Camboya se comprometía a no llevar a cabo ningún acto de fuerza contra un país extranjero, pero mantenía su derecho a defenderse si fuera objeto de una agresión, pudiendo recurrir en ese caso a las Naciones Unidas o a una Potencia amiga. Se trataba, en alguna medida, de una neutralidad constitucional como la de Austria que, sin embargo, se desvanecería en 1970 como consecuencia de la implicación de Camboya en la guerra de Vietnam.

i. Laos

La neutralidad de Laos tuvo un origen diferente. Fue formulada por una declaración gubernamental el 9 de junio de 1962 e «integrada» en un acuerdo internacional concluido en Ginebra en julio de ese mismo año por la República Popular China, Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos, Unión Soviética, Vietnam del Norte, Vietnam del Sur, Birmania, Camboya, la India, Polonia y Tailandia. Integrada porque, con independencia del contenido de dicha neutralidad, existen divergencias en cuanto a si, efectivamente, los países citados la reconocían o garantizaban o si, por el contrario, dicho tratado, que se refería a la retirada de las tropas extranjeras que habían entrado en territorio laosiano y confirmaba las competencias al respecto de la Comisión de Control creada en 1954 con relación al cese de las hostilidades en Indochina, se limitaba a «tomar nota» de la declaración unilateral del gobierno de Laos³⁴.

Nos inclinamos por la segunda versión y, en ese caso, la efímera neutralidad laosiana se habría asemejado por su origen a la que mantienen Suecia o Finlandia. En cualquier caso, la neutralidad laosiana desapareció desde el momento en que el territorio de este país fue utilizado repetidamente por la aviación norteamericana como base de sus acciones contra Vietnam del Norte. Si bien el régimen de neutralidad nunca ha sido expresamente abrogado, Laos se convirtió en una República Democrática Popular dentro de la órbita vietnamita.

j. Malta

Los contactos diplomáticos para dotar a Malta de un estatuto de neutralidad se iniciaron al final de los años setenta con el propósito de lograr que una serie de países europeos y norteafricanos reconocieran y garantizaran convencionalmente dicha neutralidad. Se trataba de volver a un régimen que Malta ya había conocido a comienzos del siglo XIX y sa-

33 **Ibid.**, pp. 131-132.

34 ROUSSEAU, Charles. **Droit International Public**, Paris: Sirey, Tomo II, p. 322.

tisfacer así los deseos del partido laborista maltés. Sin embargo, las conversaciones tendientes a la conclusión de un acuerdo multilateral no dieron resultado y solamente Italia aceptó la propuesta de Malta.

El acuerdo entre ambos países quedó plasmado en un canje de notas llevado a cabo el 15 de septiembre de 1980, en el que el gobierno italiano reconoce y garantiza la neutralidad de Malta, y en un Protocolo anexo en el que se compromete a prestar a este país asistencia financiera, económica y técnica. Posteriormente, una declaración del gobierno maltés relativa a la neutralidad de la isla, fue publicada en el boletín oficial de la República de Malta el 15 de Mayo de 1981. Esta neutralidad ha sido reconocida -únicamente reconocida- por la Unión Soviética y Francia en 1981 y por Túnez en 1982. En 1983 la Conferencia de Madrid sobre seguridad y cooperación en Europa tomó nota de la neutralidad maltesa e invitó a todos los Estados a respetarla. También puede ser considerado como un reconocimiento implícito el comunicado efectuado por el gobierno búlgaro como consecuencia de la visita realizada a Bulgaria en 1982 por el Jefe de gobierno maltés³⁵. Finalmente, la neutralidad maltesa fue recogida en la Constitución de este país el 29 de enero de 1987.

k. Costa Rica

Finalmente, la neutralidad de Costa Rica, fue proclamada el 17 de noviembre de 1983 por el Presidente Luis Alberto Monge y comunicada a todos los Estados con los que la República americana mantenía relaciones diplomáticas. Las razones que llevan a Costa Rica a adoptar este régimen las expone el propio Presidente en la Proclama:

«La paz de Costa Rica está en peligro porque el itismo centroamericano está en pie de guerra... En contra de los deseos del pueblo costarricense, los preparativos para la guerra siguen adelante en territorios vecinos... La paz se escapa de las manos de los costarricenses».

Se trata, de una neutralidad difícil de calificar por cuanto que, entre otras cosas, pretende ser compatible con la permanencia de Costa Rica en la Organización de Estados Americanos y, lo que es peor, en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

2.2.2 Características

Del análisis de estos casos se desprende que las características que tradicionalmente se atribúan a la figura de la neutralidad permanente, han ido variando con el tiempo, hasta configurar una modalidad adaptada a los cambios del sistema. Así:

a. Origen Convencional

Entre los rasgos que se consideraban esenciales de la neutralidad permanente, se encontraba su origen convencional. Incluso había quienes señalaban la necesidad de que en el

35 ROUSSEAU, Charles. «Chronique des Faits Internationaux». EN: **RGDIP**, 1981, p. 588.

tratado constitutivo fueran parte todas o, al menos, algunas de las grandes potencias del momento³⁶.

Pues bien, de todas las neutralidades a que acabamos de referirnos, solamente la de Malta tiene origen convencional, aunque no reúne el requisito de que las grandes potencias sean firmantes del tratado. Las de Camboya y Austria tienen origen constitucional y las de Laos y Costa Rica proceden de sendas declaraciones gubernamentales. No obstante, tanto en el caso de Laos como en el de Austria existen tratados internacionales más o menos conectados con la neutralidad.

b. Garantía de Terceros Estados

Si bien no es indispensable que en el tratado que fija el estado de neutralidad permanente participe el Estado neutralizado, la doctrina consideró esencial que las grandes potencias garanticen la neutralidad; las potencias se obligaban a defender con las armas la neutralidad convenida y la integridad territorial del Estado neutralizado.

Los deberes que se desprenden de la condición de garante no son, en consecuencia, los mismos que se derivan de un simple reconocimiento; práctica muy difundida en la actualidad.

Citando el memorándum de Pradier Fodere, se sabe que el «reconocimiento (de la neutralidad) lleva la connotación de que el Estado que reconoce no violará la neutralidad; la garantía va más allá, significa que el Estado que reconoce defenderá esta neutralidad... No es necesario que las potencias que reconocen una neutralidad permanente también la garanticen»³⁷.

En consecuencia, a lo único que se obligan por ejemplo, los Estados Unidos al reconocer la declaración de neutralidad de Austria es a abstenerse respecto del otro Estado de aquellas acciones que podrían violar los conceptos aceptados de Estado neutral en la comunidad internacional, mas no a su defensa en caso de violación del estatuto por un tercer Estado³⁸. Peor aún, en el caso de Costa Rica, su neutralidad no ha sido reconocida ni garantizada por ningún Estado.

c. Carácter Permanente

Una tercera característica que se atribuyó tradicionalmente a la neutralidad permanente fue precisamente la de ser permanente o, al menos, pretender serlo.

Pues bien, en este sentido solamente en la Proclama costarricense y en la Ley Constitucional austriaca aparecen, respectivamente, las expresiones «neutralidad perpetua» y «neutralidad permanente». Por el contrario, en el texto de la declaración maltesa, no solo no se hace referencia alguna al carácter permanente de su neutralidad, sino que ni siquiera del texto se deduce.

36 ARELLANO GARCIA, Carlos. *Derecho Internacional Público*, México: Porrúa, p. 312.

37 FODERE, Pradier. *Traité de Droit International Public*, París, 1906, p.885.

38 LLANOS MANSILLA, Hugo. *Teoría y Práctica del Derecho Internacional Público*, Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, T. II, 1980, pp. 31-32.

d. Deber de Abstención

El Estado neutral está obligado a no realizar guerra ofensiva alguna, lo que no obsta - llegado el caso - a que éste haga uso de su derecho de legítima defensa.

La Constitución austriaca responde a estas exigencias tanto en lo que se refiere a la obligación de no iniciar una guerra como a la de defender su neutralidad con todos los medios a su disposición. Para ello cuenta con un ejército que el Tratado de Estado, expresamente, le permite tener.

La situación de Malta es diferente. La obligación de no iniciar una guerra no aparece en el texto aunque parece evidente que es lo mínimo que puede esperarse de quien declara su neutralidad. Tampoco se dice nada de la obligación de defenderse, ni del ejército. Es más, parece que la defensa se pone en manos de quienes garanticen su neutralidad, ya que en el artículo 2b de la Declaración se dice que ninguna instalación militar situada en territorio maltés podrá ser utilizada por fuerzas extranjeras, salvo que éstas sean llamadas por el gobierno maltés en el ejercicio de su legítima defensa o como consecuencia de medidas o decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Si a esto añadimos el nivel actual de las fuerzas maltesas y el hecho de que Malta haya suscrito diferentes acuerdos de limitación de armamentos, hay que pensar que se trata de una neutralidad desarmada, cuya defensa, hoy por hoy, corresponde a Italia³⁹.

La Proclama presidencial costarricense se refiere expresamente a los deberes de la neutralidad: «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». No hay que olvidar, sin embargo, que Costa Rica carece de ejército desde 1949 y que la Proclama del Presidente Monge -»convencidos de la ventaja de no tener fuerzas armadas» -mantiene la decisión de no restablecer el ejército, si bien potenciando los cuerpos de policía civil.

e. Deber de Imparcialidad

La obligación implica no sólo un deber de no inclinarse a favor de nadie sino también de no participar en convenio alguno que pudiese requerir su participación en guerra futura⁴⁰. Se plantea así el problema de la compatibilidad entre la neutralidad permanente y la pertenencia a organizaciones internacionales que incorporan sistemas de seguridad colectiva.

La cuestión ya se trató con motivo del ingreso de Suiza en la Sociedad de Naciones y volvió a ser objeto de interés de la doctrina al ingresar Austria en las Naciones Unidas a

39 FLAUSS, J.F. «La Neutralité de Malte», EN: *AFDI*, 1983, p. 184.

40 ARELLANO GARCIA, Carlos. *Ob.Cit.* p. 311. Ver asimismo HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A. *Ob.Cit.* p. 144.

finales de 1955. Tanto Malta como Costa Rica ya eran miembros de esta organización cuando establecieron su neutralidad y han seguido siéndolo.

Para explicar esta situación, la doctrina ha recurrido a varios argumentos. El primero de ellos, es la escasa probabilidad de que el Consejo de Seguridad adopte, dadas las circunstancias, medidas coercitivas contra nadie. Efectivamente, las actuaciones de las Naciones Unidas en casos como el de Suez o el del Congo y otros posteriores, se han llevado a cabo sobre la base de recomendaciones, es decir, con el apoyo, exclusivamente voluntario, de los Estados miembros que han querido prestarlo.

Se ha dicho también que las sanciones ordenadas por una organización internacional no equivalen a la guerra. Además, es la propia organización, la que las establece, es decir, un Sujeto de Derecho Internacional distinto de los Estados que a ella pertenecen y pueden participar en las sanciones. La personalidad de estos últimos quedaría oculta por el «caso azul» de las Naciones Unidas.

Hay otra tesis, finalmente, que parece más razonable, si bien en la práctica no puede garantizarse su resultado. Si la adopción de sanciones con carácter obligatorio depende de una decisión del Consejo de Seguridad, éste puede prescindir de los Estados permanentemente neutrales en la aplicación de las mismas. Es cierto que puede, pero también es verdad que no está obligado a hacerlo. Salvo si aceptamos como suficientemente sólido el razonamiento de Kunz⁴¹: el reconocimiento obliga a los Estados que reconocen a respetar la neutralidad permanente. Por lo tanto, obliga a los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad a no llamar a participar en sanciones, tanto militares como económicas, a un Estado cuya neutralidad permanente ha reconocido.

De todas formas, este punto de vista, que serviría para los casos de Austria y de Malta no es aplicable a Costa Rica, cuya neutralidad no ha sido reconocida por ningún Estado. Claro que al no tener ejército, parece que, al menos, podría librarse de aplicar sanciones militares.

Pero en el caso de Costa Rica se plantea aún la cuestión de su pertenencia a la Organización de Estados Americanos, cuya Carta contiene disposiciones en materia de seguridad colectiva y, sobre todo, de su participación en el Tratado de Río. La Proclama costarricense justifica esta situación afirmando que si a un Estado neutral se le permite formar parte de la ONU, no hay razón para que no sea parte en el T.I.A.R., cuya existencia y funcionamiento son conformes a la Carta de las Naciones Unidas y, en virtud del cual, ningún Estado se encuentra obligado a emplear la fuerza armada para rechazar una agresión a un tercer Estado. Estas y otras razones en favor de la compatibilidad son analizadas y, en general, defendidas por Héctor Gros Espiell⁴², aunque el ilustre jurista uruguayo no puede por menos que admitir su fragilidad así como lo discutible de cualquier opinión y la posibilidad de que, jurídicamente existan dudas al respecto.

Ateniéndonos a la imparcialidad clásica, la neutralidad de Malta también deja algo

41 KUNZ, J.L. *Ob.Cit.*, p. 424.

42 GROSS ESPIELL, Héctor. *La Neutralidad de Costa Rica*, San José: Juricentro, 1986, p.20.

que desear. Así se ha señalado acertadamente⁴³ que la declaración maltesa no excluye la construcción en los astilleros de la isla de buques destinados a Estados que se encuentren en guerra, ni prohíbe el tránsito por territorio maltés de fuerzas armadas extranjeras.

En conclusión, de todo lo expuesto puede establecerse que las características que la doctrina atribuyó en algún momento a la neutralidad permanente, no se dan en la práctica de manera general; por el contrario, éstas sufren modificaciones y hasta deformaciones que distan mucho de la concepción original.

2.3 NEUTRALIZACION

La neutralización de zonas, es un régimen jurídico que no se aplica a Estados sino a determinados territorios, tales como zonas fronterizas, mares, estrechos, islas, archipiélagos, canales internacionales, o incluso construcciones materiales como faros y balizas. El Estado al que corresponde la zona neutralizada se compromete a no establecer en ella tropas, bases militares o construir fortificaciones; y se fundamenta en razones geográficas, políticas o estratégicas.

Hay autores que a este régimen le denominan «desmilitarización» a efectos de no confundirlo con la neutralidad permanente⁴⁴, no obstante, lo que unos consideran desmilitarización otros lo llaman neutralización⁴⁵, por lo cual los asumimos como sinónimos.

2.3.1 Modalidades

La neutralización en las últimas décadas ha adoptado diversas modalidades, las cuales suelen ser clasificadas por la doctrina en tres grandes grupos:

a. Las zonas desnuclearizadas

Como ha señalado acertadamente el profesor español Mariño la desnuclearización de zonas determinadas «es una manifestación reciente y hoy privilegiada de la técnica antigua y mas general de desmilitarización de espacios determinados. Existe, en efecto, una cierta práctica internacional según la cual ciertos territorios son neutralizados militarmente o, más propiamente, desmilitarizados, para contribuir a la seguridad internacional en áreas en las que un conflicto internacional armado se estima fácilmente provocable».⁴⁶

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha dado una definición de zonas desnuclearizadas: «aquella que, reconocida como tal por la Asamblea General, haya sido establecida libremente por un grupo de Estados en un tratado con el fin de que en ella sea total la ausencia de armas nucleares».⁴⁷

43 FLAUSS, J.F. *Ob.Cit.*, p. 183.

44 ERICH,R. «La question des zones démilitarisées». EN: *RCADI*, vol. 26, 1929-I, p. 591.

45 QUÉNEUDEC, J.P. «Le statut international des espaces et les armes». EN: *Colloque de Montpellier de la SFDI*, Paris: Pedone, 1983, p. 239.

46 MARIÑO, F. «Zonas Libres de Armas Nucleares en el Derecho Internacional». EN: *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gastelz*, 1985, p. 153.

47 Res. A/3472 B (XXX) del 11 de diciembre de 1975.

La idea de establecer zonas desnuclearizadas surgió en 1956 como consecuencia de la propuesta hecha por la Unión Soviética en el seno del Subcomité de Desarme de las Naciones Unidas, tendente a crear en Centroeuropa una zona de estas características. En 1957 el Plan Rapachi, propuesto en la Asamblea General de las Naciones Unidas por el entonces Ministro Polaco de Asuntos Exteriores, concretaba la extensión de dicha zona: las dos Alemanias, Checoslovaquia y Polonia. Pero el plan no tuvo éxito, como tampoco lo tuvieron otros. En realidad, hasta ahora, sólo en América Latina ha cuajado la idea en un tratado internacional: el Tratado de Tlatelolco o Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina.

En palabras de Gros Espiell «los Estados latinoamericanos partes en el Tratado de Tlatelolco son parcialmente neutrales, de manera permanente, frente a toda guerra nuclear porque no pueden usar armas nucleares en un conflicto bélico. Es decir, que no es el estatuto de neutralidad pleno y total pero es algo parcialmente asimilable a la neutralidad»⁴⁸.

b. La utilización para fines pacíficos

Un primer ejemplo de esta segunda modalidad está dado por el tratado de Washington de 1959 sobre la Antártida, que estableció en beneficio de la cooperación científica internacional, una cierta neutralización de la zona, en cuanto determinó que las actividades que allí se realizaran habrían de tener exclusivamente carácter pacífico y desarrollarse en beneficio de toda la humanidad. Como consecuencia, prohibió en su artículo décimo «toda medida de carácter militar, tal como el establecimiento de bases y fortificaciones militares, la realización de maniobras militares, así como los ensayos de toda clase de armas». Se permite, no obstante, el empleo de personal o equipos militares para investigaciones científicas o para cualquier otro fin pacífico.

Unos años más tarde, el Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio extraterrestre, incluida la Luna y otros cuerpos celestes, firmado en Londres, Moscú y Washington en 1967, animado del mismo deseo de «contribuir a una amplia cooperación internacional en lo que se refiere a los aspectos científicos y jurídicos de la exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos» y reconociendo «el interés general de toda la humanidad» en el progreso de dicha exploración y utilización, recoge en su artículo cuarto el compromiso de los Estados parte de «no colocar en órbita alrededor de la tierra ningún objeto portador de armas nucleares ni de ningún otro tipo de armas de destrucción masiva, a no emplazar tales armas en los cuerpos celestes y a no colocar tales armas en el espacio ultra terrestre en cualquier otra forma». Igualmente, «queda prohibido establecer en los cuerpos celestes bases, instalaciones y fortificaciones militares, efectuar ensayos con cualquier tipo de armas y realizar maniobras militares». Sin embargo, «no se prohíbe la utilización de personal militar para investigaciones científicas o para cualquier otro objetivo específico».

Una neutralización selectiva semejante se ha llevado también a cabo en el Tratado para la prohibición de armas nucleares y de otras armas de destrucción masiva sobre el fondo de los mares y de los océanos, así como en su subsuelo, entrado en vigor en 1972.

48 GROS ESPIELL, Héctor. *Ob.Cit.* p. 49.

c. Las zonas de paz

No existen elementos suficientes para poder dar una definición general de lo que es una zonas de paz, ni tampoco para determinar su contenido. Solamente es posible señalar cuáles podrían ser las características de una zona de paz a la vista del texto de la Resolución A/2832 de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Océano Indico. Según Labrousse⁴⁹ serían las siguientes: Cese del proceso de escalada y de expansión de la presencia militar de las potencias; desnuclearización de la zona; prohibición del recurso a la fuerza y arreglo pacífico de controversias; refuerzo de la seguridad internacional y regional por medio de la cooperación regional y; utilización libre y sin trabas de la zona por los buques de todos los países, de acuerdo con las normas y principios del Derecho Internacional.

2.3.2 Análisis de Casos

Como ejemplos históricos de estas tres modalidades de neutralización pueden citarse⁵⁰:

a. El caso de la Ciudad Libre de Cracovia, situada en Polonia, y cuna de una de las mas antiguas Universidades europeas, fundada por los jesuitas. Cracovia fue declarada Ciudad Libre por el Tratado de Viena de 1815 y por el Tratado de 1846, con el común acuerdo de Austria, Rusia y Prusia.

b. La de la isla Martín García, establecida por los tratados suscritos entre Brasil y Uruguay y Brasil y Argentina, en 1851 y 1856, respectivamente.

c. Los casos de las islas Samoa bajo el protectorado de los Estados Unidos de América, Alemania e Inglaterra, entre 1889 y 1899.

d. Otro caso lo encontramos en dos cantones saboyanos cercanos a Suiza, en la frontera entre Francia, Italia y Suiza; los llamados cantones de Alta Saboya: Chablais y Vausigny. Estas eran zona parciales, no Estados completos, que por el Tratado de Viena de 1815 y luego por el Tratado franco-italiano de 1860, fueron neutralizados. Esta situación se derogó en 1919 por el Tratado de Paz de Versalles, que puso fin a la I Guerra Mundial.

e. El caso de Panamá sería el quinto ejemplo. En 1903 se proyectaba neutralizar, no sólo al Canal, sino a todo el país (creado por la diplomacia de los EE.UU), mediante el Tratado suscrito por el Secretario de Estado de los EE.UU Hay, y el aventurero franco-hispano, Buneau-Varilla.

f. Un sexto caso de neutralización sería el de un mar íntegro: el Mar Negro. El Tratado de París de 1856 puso fin a la Guerra de Crimea, en la cual Rusia fue vencida por Turquía, Gran Bretaña, el Reino de Saboya y Francia. Como a través del Mar Negro, Rusia podía llegar a Constantinopla, llamada «Tsargrad» la Ciudad Sagrada de los Emperadores y luego a dominar el Mediterráneo (el viejo sueño de Pedro el Grande y de Catalina), Rusia de-

49 LABROUSSE, H. « L'Océan Indien Zone de Paix ». EN: *Colloque de Montpellier*, p. 263.

50 RIZZO ROMANO, Alfredo. *Ob.Cit.* p.132.

bió consentir en la destrucción de todas sus instalaciones militares en sus costas, e, incluso, su flota.

Pero en 1871, por el Protocolo de Londres, se derogó esa situación, y se le permitió a Rusia mantener su escuadra en el Mar Negro, luego de la derrota de Turquía y la Paz de Santo Stefano, con las tropas rusas en las puertas de Constantinopla.

g. Un séptimo caso estaría dado por las islas Aland, que de acuerdo con el Tratado de París de 1856 y con el Tratado de 1921 suscrito entre Alemania, Gran Bretaña, Francia, Dinamarca, Estonia, Letonia, Italia, Islandia, Polonia y Suecia (la mayoría de ellos con costas en el Mar Báltico), fueron neutralizadas, en razón de su posición estratégica.

h. Otras islas estratégicas son las islas griegas de Corfú y Paxos en el Mar Jónico, cuya neutralización fue establecida en un Tratado de 1863 entre Austria, Francia, Gran Bretaña, Rusia y Prusia.

i. Otro caso muy curioso se refiere no ya a un país ni a parte de él, sino a una construcción de tipo portuario, o de ayuda a la navegación: es la neutralización del faro del Cabo Espartel, situado en una zona altamente estratégica de Africa, cerca de Gibraltar, donde se acercan las costas de Europa y del continente negro.

Fue construido por los españoles en el siglo pasado, y neutralizado en 1865 por un Tratado entre España, Francia, Marruecos (en cuyo territorio estaba el faro), Gran Bretaña, Bélgica, Estados Unidos, Holanda, Portugal, Suecia y Noruega.

El faro del Cabo Espartel está en lo que se llamó «Zona española del protectorado de Marruecos», cerca de las ciudades de Melilla y Tetuán, antiguas fortalezas españolas del siglo XVI. Actualmente toda esa zona pertenece a Marruecos, excepto los puertos antedichos y sus pequeñas zonas aledañas.

j. El décimo caso es la neutralización de un tramo del río Danubio, entre las llamadas «Puertas de Hierro» y la desembocadura en el Mar Negro, realizada por medio de un Tratado firmado por el Imperio Turco, Rusia y las grandes potencias, en 1872. Turquía había sido vencida el año anterior, por Rusia, debiendo firmar la Paz de San Esteban o Santo Stefano, por influencia de Gran Bretaña.

k. El Estrecho de Magallanes es el décimo primer caso. El Tratado del 23 de julio de 1881 neutralizó sus aguas a perpetuidad e impuso la libre navegación. Chile, que tiene el 99.9% de las costas del Estrecho, salvo una pequeña porción argentina desde Cabo Vírgenes a Punta Dungeness, consintió en que no se fortificaran sus costas.

l. El caso décimo segundo es el africano de la cuenca del río Congo. El Tratado de Berlín de 1885, por el cual las potencias europeas se repartieron zonas de influencia y países enteros habitados por «salvajes», estableció la neutralización del río Congo, que se mantuvo hasta el Convenio de Saint-Germain de 1919.

ll. Un décimo tercer caso lo constituyó el Canal de Suez, neutralizado por el Tratado de Constantinopla de 1888, firmado por Alemania, Austria, Hungría, Gran Bretaña, Francia, España, Turquía, Holanda, Italia y Rusia, naciones interesadas fundamentalmente en la navegación por ese canal artificial, obra de Fernando de Lesseps.

En aquella época Egipto, por cuyo territorio pasa el canal, pertenecía al Imperio Turco. Posteriormente, en el año 1923, por el Tratado de Lausanne se confirmó esa situación de neutralidad, pero Gran Bretaña, que era entonces potencia gobernante en Egipto, desconoció lo pactado y fortificó la zona del Canal.

m. El caso décimo cuarto estuvo dado por las zonas fronterizas entre la India y China. En 1894 Gran Bretaña, potencia dominante en la India, y China consintieron en que algunas zonas, como las del Tibet y Birmania, en la frontera chino-hindú, estuvieran totalmente desmilitarizadas.

n. Un décimo quinto caso fue el del Peñón de Gibraltar, ocupado por Inglaterra en el siglo XVII y neutralizado en 1904 con el acuerdo de Francia. En 1907 España también consintió en esa neutralización, y firmó un Tratado al respecto con Francia en 1912. Durante la I Guerra Mundial se terminó con ese régimen, lo mismo que en la II Guerra Mundial; se erigieron allí enormes bastiones defensivos y grandes depósitos de armas, sufriendo incluso bombardeos por parte de la aviación alemana.

ñ. El décimo sexto caso se refiere a la frontera entre Suecia y Noruega (1905). Hasta ese momento formaban un solo Estado, pero, al separarse, la extensa frontera entre Suecia y Noruega fue neutralizada.

o. El décimo séptimo caso lo constituyó el río Rhin, neutralizado después de la I Guerra Mundial por el Tratado de Versalles de 1919, en una zona de 50 km, denunciado posteriormente en 1936 por Alemania en forma unilateral.

p. El caso décimo octavo lo constituyeron las islas del Golfo de Finlandia, situadas entre Finlandia y Rusia, cuya neutralización fue establecida por el Tratado de Dorpat (1920) entre ambos países. Posteriormente, en la década del 40, Rusia venció a Finlandia y se apoderó de esas islas.

q. Otro caso está dado por las islas de Spitzberg, situadas en el Artico, muy cerca de Rusia. En 1920 Noruega consintió en neutralizarlas. Posteriormente, con la firme protesta rusa, consintió en la instalación de bases militares norteamericanas.

r. El caso vigésimo es el de los estrechos del Bósforo y de los Dardanelos, neutralizados por el Tratado de Lausanne de 1923 y la Convención de los Estrechos de 1936.

s. El Territorio Libre de Trieste es el caso vigésimo primero. Toda la zona de Istria había pertenecido a Italia después de la I Guerra Mundial; posteriormente, al finalizar la II Guerra Mundial, las tropas americanas, británicas e irregulares yugoslavas del Mariscal Tito ocuparon esa zona.

En 1947, para evitar mayores problemas, se creó una zona internacional administrativa en conjunto por Gran Bretaña, la Unión Soviética, Francia, los EE.UU. e Italia. En 1954, por el Tratado de Londres, se dividió el territorio en dos zonas, A y B, adjudicadas, respectivamente, a Italia y Yugoslavia.

t. El vigésimo segundo caso es el de la ciudad de Jerusalén, internacionalizada entre los años 1947 y 1949 por la Asamblea General de la ONU, teniendo en cuenta que están situa-

dos en ella los santuarios más importantes de las religiones cristiana, judía y musulmana. En ese momento el Reino Hachemita de Jordania ejercía su dominio sobre la ciudad. Actualmente Jerusalén es la capital de Israel, aunque el centro administrativo sigue siendo Tel Aviv.

u. Por último, el caso vigésimo tercero es el de la Antártida, en virtud del Tratado Antártico de 1959 que estableció una verdadera internacionalización de este territorio.

En el Perú pueden citarse además los casos de:

v. Algunos territorios en las regiones del Alto Yurúa y del Purús, entre Perú y Brasil, por el acuerdo provisional de 12 de julio de 1904 a fin de permitir una amigable negociación sobre la cuestión de límites entre ambos países.

w. Finalmente, la desmilitarización del morro de Arica pactada en el artículo 3° del Protocolo Complementario del Tratado de Lima suscrito entre Perú y Chile en 1929.

CONCLUSION

Como hemos tratado de mostrar, los Estados que en la actualidad adoptan posturas neutrales lo hacen sobre unas bases diferentes de las previstas por las normas clásicas de la neutralidad. Con relación a estas actitudes caben dos posturas: o bien despreciarlas, considerándolas heterodoxas y poco serias o bien asumirlas, pensando que, como hemos repetido varias veces, las cosas han cambiado mucho desde 1907 y estas son las neutralidades que corresponden a la situación actual.

La neutralidad ocasional clásica parece que está siendo abandonada tanto por neutrales como por beligerantes, que solo excepcionalmente hacen valer sus derechos y cumplen las obligaciones que les corresponderían. En su lugar han aparecido nuevas fórmulas, no-beligerancias de hecho, cuyo denominador común es la no participación directa en las hostilidades, que la sociedad internacional parece aceptar; pero que, como señala Schindler, se trata de situaciones de hecho a las que el Derecho Internacional todavía no ha conectado derechos y deberes específicos, de tal forma que puede decirse que la neutralidad clásica hoy solo es aplicada por los Estados europeos que practican la neutralidad permanente.

Algo parecido sucede con las nuevas neutralizaciones o desmilitarizaciones. Constituyen pequeños pasos que, si se multiplicaran o consolidaran, supondrían cuando menos un medio para rebajar las tensiones internacionales.