

LA NEUTRALIDAD Y LA SEGURIDAD COLECTIVA

LA NEUTRALIDAD Y LA SEGURIDAD COLECTIVA

Enrique Van Browne

ENRIQUE VAN BROWNE  
Doctor en Derecho.

**E**l tema que me corresponde exponer esta tarde es de suyo apasionante y de una gran y palpitante actualidad, al menos en esta pequeña nación centroamericana, rodeada hoy por conflictos bélicos que desangran a nuestros hermanos: LA NEUTRALIDAD PERPETUA Y ACTIVA DE COSTA RICA. Y esta es de gran actualidad, precisamente por haber decidido Costa Rica proclamarse perpetuamente neutral frente a todos los conflictos bélicos que afecten a los Estados de la comunidad internacional, y con ello hacer su ingreso formal al grupo de naciones que, como Suiza, Suecia, Finlandia, Austria, El Vaticano, etc., han entregado con su declaratoria de neutralidad, una contribución al fortalecimiento de la paz internacional.

La historia fija el surgimiento de la neutralidad a finales del siglo XIV, con el establecimiento del Consulado del Mar, que se refiere a las reglas que norman la conducta de los beligerantes con los neutrales en relación a la libertad de comercio. Estas fueron, desde luego, normas consuetudinarias y se aplicaron sobre todo a las naves de los declarados neutrales en su comercio con los Estados beligerantes. Esta neutralidad fue evolucionando hasta la Declaración de París de 1856, que vino a regular por escrito la libertad de tráfico y de

comercio de los neutrales y la conducta de los beligerantes respecto de esta actividad. Luego el principio de neutralidad habría de irse fortaleciendo y consolidando como derecho internacional con el Tratado de Washington de 1871, que estableció el derecho de la imparcialidad y posteriormente con la Convención de la Haya de 1907<sup>1</sup>.

El inicio del moderno derecho de neutralidad puede establecerse en la doctrina internacional a partir del siglo XVIII.

Debemos hacer una distinción de los diversos tipos de neutralidad, entre la ocasional y la perpetua, duradera o permanente. La primera se refiere a la particular condición que un Estado adopta, de no participar en una determinada guerra; la segunda es cuando el Estado se impone como conducta permanente no participar en ningún tipo de conflicto bélico. Para estos efectos existe una regulación que permite distinguir en las normas internas que establecen la neutralidad, una legislación que es permanente y una ocasional. Aquella es emitida por el Poder Legislativo con carácter duradero y subordinada en cuanto a su eficacia al surgimiento del estado de guerra; y ésta, se regula temporalmente por medio de decretos y órdenes del Poder Ejecutivo.

## NEUTRALIDAD: CONCEPTO Y FIGURAS AFINES

Se hace necesario diferenciar la neutralidad de otras figuras jurídicas internacionales, como la neutralización, el neutralismo, los pactos de no agresión, la autodeterminación y no intervención, aunque sea en forma breve.

Iniciemos por definir lo que entendemos por neutralidad: es la conducta que observan los países o Estados que no participan en un conflicto bélico que se desarrolla entre otras naciones, es decir, no participan en una guerra por su propia determinación, sea a través de la existencia de acuerdos internacionales o por costumbre de una política internacional previamente fijada, fundada o no, en un ordenamiento. Estas normas regulan las relaciones entre Estados beligerantes y Estados neutrales, esto constituye el derecho de neutralidad.

La neutralidad puede fundarse en la declaración de un Estado emitida por su propia voluntad y soberanía o puede también surgir de acuerdos impuestos por otros Estados. En este caso, estamos frente a la llamada NEUTRALIZACIÓN, cuando a un Estado se le impone la conducta internacional de ser neutral, sea por acuerdos bilaterales o plurilaterales.

En el derecho internacional se han dado casos de neutralización con Finlandia, Suiza, El Vaticano, etc.<sup>2</sup>.

Cuando un Estado o un país se impone una conducta de neutralidad en sus relaciones internacionales, respecto de los conflictos o actos que puedan afectar a terceros Estados, sin que existan normas que lo obliguen o existiendo éstas, son potestativas, estamos frente al conocido NEUTRALISMO. Este es un fenómeno eminentemente político y no comporta para el derecho internacional ninguna obligación, como ocurre con algunos Estados: Ceilán, India, Indonesia, que tienen una conducta política no comprometida respecto de otros Estados.

Debemos también tener por distintos de la neutralidad, algunos acuerdos o tratados bilaterales o multilaterales que firman los Estados entre sí, con la finalidad de evitar la participación de los mismos en una guerra determinada. Estos son los llamados PACTOS DE NO-AGRESION, que también se conocen en la doctrina internacional como NEUTRALIDAD INTERNACIONAL OBLIGATORIA. Podemos afirmar, eso sí, que son actos que conducen a la adopción de una política de neutralidad. De igual manera y en la misma orientación, podemos citar dos términos del derecho internacional surgidos en la segunda mitad de este siglo: La AUTODETERMINACION

de los pueblos, cuyo contenido es la libertad irrestricta que tiene todo Estado de regir su propio destino y de establecer la política y gobierno que estime conveniente; la NO INTERVENCION, que impide que otros Estados intervengan en los asuntos internos de otro<sup>3</sup>.

Desde su nacimiento y con correr de los años, la neutralidad ha sufrido cambios, evolucionando hacia una mejor definición e integración por parte del derecho internacional. Podemos citar como países neutrales, la clásica neutralidad Suiza, que establece una conducta rígida e inquebrantable de neutralidad en todos los aspectos, incluso respecto de su participación en organismos internacionales. Este es el tipo de neutralidad que servía para los Estados en los años de 1815: neutralidad perpetua o permanente. Con la declaratoria de neutralidad perpetua y activa de Austria<sup>4</sup>, se produce un cambio en el concepto y dimensión de la neutralidad, para integrarlo con otro concepto hasta entonces no conocido: con Suiza la neutralidad era totalmente pasiva; con Austria la neutralidad se hace dinámica, activa.

El concepto clásico de neutralidad no admitía ningún tipo de participación de los Estados neutrales en foros internacionales, en la emisión de la libertad de pensamiento y el ejercicio de actos propios de la democracia. El moderno concepto de neutralidad precisamente eliminó la pasividad del sistema clásico suizo, para establecer la libertad de los Estados de poder participar en los distintos foros internacionales y expresar su opinión con absoluta libertad<sup>5</sup>. Fue así como Austria no cuestionó su participación como miembro de las Naciones Unidas, como sí lo hizo Suiza, tesis que ya está siendo superada<sup>6</sup>.

## LA NEUTRALIDAD Y LA SEGURIDAD COLECTIVA

Esta condición de Estado perpetuamente neutral y activa, nos lleva a la segunda parte de nuestro tema: ¿Es compatible la neutralidad y la pertenencia del Estado neutral a organizaciones internacionales y de seguridad colectiva?

En el derecho internacional clásico, la guerra como recurso de un Estado contra otro era perfectamente lícita y normal, pero con la creación de la Sociedad de Las Naciones en 1919 y el Pacto Briand Kellog<sup>7</sup> se condenó el recurso a la guerra como único instrumento para resolver los conflictos y controversias entre Estados. Modernamente con el nacimiento de las Naciones Unidas, se proscribió el uso de la fuerza entre Estados como forma de resolver sus diferencias y conflictos. Se dejó, sí, el recurso de la fuerza en casos de legítima defensa y seguridad colectiva<sup>8</sup>. La primera aplicable por parte de uno o varios Estados y la segunda por un organismo mundial (ONU) o regional competente (OEA). Siendo entonces estos organismos de defensa colectiva los que aplican sanciones contra un Estado o varios, que con actos bélicos pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales, Austria consideró no oportuno, sino su deber el ser miembro de las Naciones Unidas, ya que su participación no podría interpretarse como violatoria de su neutralidad, cuando el organismo mundial sancione a un Estado y utilice la fuerza como medida final, porque es una decisión colectiva. De toda suerte, la Carta de las Naciones Unidas no obliga a ninguno de sus miembros a usar en contra de su voluntad,

la fuerza contra otro Estado, aunque sea como un medida de sanción impuesta por la misma organización. Lo que no podría hacer Austria es participar de un organización militar regional no adscrita a las Naciones Unidas<sup>9</sup>.

## LA NEUTRALIDAD DE COSTA RICA

Costa Rica declaró por medio de una proclama presidencial la neutralidad perpetua, activa y no armada, el pasado 17 de noviembre de 1983, y reiteró su decisión de seguir siendo miembro de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, órgano de las Naciones Unidas, así como del Tratado de Asistencia Recíproca, que es una organización de seguridad colectiva autorizada por las cartas de la OEA y ONU (artículo 52 de la carta).

Costa Rica al no tener ejército como institución permanente, por haber sido eliminado por disposición constitucional en 1949 (artículo 12), decidió fundar su seguridad, al declararse neutral, en el principio de legítima defensa, cuando sea atacada por otro Estado y en los organismos de seguridad colectiva previstos por la Carta de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, como de todas maneras lo venía haciendo sin la proclama de neutralidad<sup>10</sup>.

Algunos han querido ver en esto una contradicción, exigiendo pasividad a Costa Rica en sus relaciones internacionales y restableciendo el ejército como institución permanente para defender su seguridad. En el primer caso, ya lo explicamos, quienes así piensan se quedaron con los conceptos clásicos de la neu-

tralidad en el derecho internacional y no conocen la evolución posterior que tal concepto sufrió, precisamente con Austria y la Carta de las Naciones Unidas; respecto de lo segundo, no es necesario, de acuerdo con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), aportar un ejército para resolver los conflictos entre Estados y ningún país puede ser obligado a participar con tropas en la aplicación de las sanciones que se impongan por el TIAR, contra la voluntad soberana del Estado miembro. Más bien hemos concebido la participación de Costa Rica con su declaratoria de neutralidad, aportando ayuda por los medios diplomáticos y humanitarios a la búsqueda de la paz y la solución de los conflictos entre Estados, por medios pacíficos.

## LA AUTENTICIDAD DE LA NEUTRALIDAD COSTARRICENSE

Los Estados que son neutrales, fundan su seguridad en un ejército bien armado, como Suiza, Suecia, Finlandia y Austria. Estos defienden su neutralidad con la fuerza si es necesario y en el caso de Austria, además, en los sistemas de seguridad colectiva previstos por la Carta de las Naciones Unidas.

Costa Rica, por el contrario, funda su neutralidad en los sistemas de seguridad colectiva de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos (por medio del TIAR); por otra parte, le queda el recurso de armarse constitucionalmente para el ejercicio de la legítima defensa si es agredida.

Es precisamente la particular situación de Costa Rica de no tener ejército y su tradicional democracia, lo que le permite delinear una

neutralidad auténtica y que, como la de Austria, es activa, para continuar participando en los distintos foros internacionales, además de compartir los postulados básicos de las democracias occidentales, esto es, libertad ideológica y política, no así la militar, en la que será siempre neutral perpetuamente.

## UN ESTATUTO DE NEUTRALIDAD

La neutralidad permanente o perpetua, puede derivar de la existencia de una simple conducta del Estado hacia otros, es decir, una política de neutralidad simplemente, sin que ello implique una obligación respecto del derecho internacional o respecto de cualquier Estado; o la neutralidad puede tener su origen, en la emisión o promulgación de una ley (constitucional como en el caso de Austria) y reconocida por otros Estados, que marca la conducta que debe seguir el Estado neutral en caso de conflictos entre terceros Estados. La ley constitucional es el marco de la neutralidad y luego se promulga legislativamente una serie de normas que van orientando la conducta del Estado neutral, cuando se produce el conflicto bélico entre otros Estados y además fija la conducta internacional en tiempos de paz, como lo sería, el no participar en alianzas militares.

Costa Rica, al proclamarse neutral en forma perpetua por parte del Presidente de la República, si se quedara con solo la proclama entonces estaríamos frente a una política de neutralidad sin mayores consecuencias obligatorias en el derecho internacional. Pero al introducirlo en la Constitución por medio de reformas a los artículos 1 y 12, entonces, entiende como

neutralidad la creación de una serie de normas que regularan la conducta del Estado frente a los conflictos bélicos en forma permanente. Este cuerpo de normas respaldadas por la reforma constitucional constituyen ya un estatuto de neutralidad, cuyos puntos esenciales fueron esbozados ya en la proclama presidencial.

Tanto la proclama como la creación del estatuto, producen para el país que los emite una gran responsabilidad, pues producen derechos y obligaciones, respecto de la conducta futura del Estado neutral frente a los otros Estados de la comunidad de naciones. Su eficacia en momentos en que se presentan o desarrollan conflictos bélicos, se inicia cuando la guerra se produce, es en estos precisos instantes en que el país neutral deberá abstenerse de tomar partido entre los beligerantes; y en tiempos de paz, deberá observar una conducta que no comprometa la neutralidad declarada, como lo sería participar como ya lo dijimos en alianzas militares o actos que puedan conducir a otros Estados a una situación de guerra.

Desde la declaratoria por medio de la proclama presidencial, de la neutralidad perpetua y activa para Costa Rica, ésta deberá mantener una conducta internacional que la haga acreedora al respeto de los Estados de la comunidad internacional y esto hará que se vaya consolidando la neutralidad ya declarada.

Lo anterior implica que no son las leyes, las normas o los estatutos, los que hacen que un país sea neutral, sino

la armonía de su conducta con los principios proclamados. Costa Rica ha observado siempre una conducta internacional acorde con su situación interna de no tener ejército, pero si esto era antes una simple política no vinculante, hoy se convertiría en una obligación.

Finalmente, es conveniente afirmar que no existe contradicción, ni incompatibilidad, entre la declaratoria de neutralidad perpetua y activa de Costa Rica, con su condición de ser miembro de las Naciones Unidas, de la Organización de Estados Americanos y del Tratado de Asistencia Recíproca. En ninguno de los casos mencionados existe la obligación de participar en una guerra en contra de la voluntad soberana del Estado. Lo anterior a pesar de que la propia Carta de las NU, autoriza la participación, sin que con ello se afecte la declaratoria de neutralidad, ya que su origen estaría en una sanción impuesta por la comunidad de las naciones, llámese Consejo de Seguridad o TIAR, ya que ambos son sistemas de seguridad colectivos, mundial y regional, autorizados por la propia carta de las NU y de la OEA.

La neutralidad costarricense se funda en la noble tradición democrática del pueblo, en sus costumbres pacifistas y en la abolición del ejército como institución permanente, elevado a rango constitucional por la voluntad popular. Entonces, la proclama de neutralidad, antes que ser conflictiva y ficticia, tiene sólidos fundamentos nacionales y viene a ser hoy una contribución costarricense al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

## NOTAS

1. La imparcialidad implicaba la no intervención del Estado ajeno al conflicto bélico. La Convención de La Haya reguló las relaciones entre Estados neutrales y beligerantes.
2. Un tratado entre la Unión Soviética y Finlandia fija la neutralidad de ésta. Igualmente el Tratado de Letrán entre el Gobierno de Italia y el Vaticano establece la neutralidad de la Santa Sede. El Congreso de Viena de 1815 y la Segunda Paz de París fijan la neutralidad de Suiza.
3. Ya en la Conferencia de Consolidación de la Paz en Buenos Aires, 1936, se refiere a la no intervención.
4. VERDROSS, Alfred: La Neutralidad perpetua de Austria. R. Spies & Co.
5. A. 1050. Viena. Págs. 22 y ss. 72 ss.
6. El Secretario General de las N.U., Pérez de Cuellar solicitó a Suiza su ingreso formal a la organización y ésta concluye un estudio que justifica su ingreso sin afectar su neutralidad perpetua.
7. Suscrito en 1928: estableció la renuncia a la guerra como instrumento de política internacional. V. Art. 2, 4, 50, 51. Carta de N.U.
8. Idem.
9. Austria no es parte de la OTAN. El art. 44 de la Carta N.U. no obliga a ningún Estado contra su voluntad a aportar armas y ejércitos.
10. El Consejo de Seguridad de N.U. y el TIAR en la OEA.

## BIBLIOGRAFIA

- Carta de la Organización de Estados Americanos.
- Carta de las Naciones Unidas.
- Concordato Fra La Santa Sede e Italia. 11 de febrero de 1929. Roma.
- Constitución Política de Costa Rica de 1949.
- Documents de Droit International Public, No. 3.02 L' ONU: Cadre et Moyens D'action. Junio de 1974. París. Francia.
- El Sistema Interamericano. Estudio sobre su Desarrollo y Fortalecimiento. Ediciones Cultura Hispánica. Madrid. 1966.
- Enciclopedia del Diritto. Tomo XXVIII. Editorial Giuffrè. 1978. Voz Neutralità, Neutralizzazione.
- MONGE, Luis Alberto. Proclama Presidencial sobre la Neutralidad Perpetua, Activa y No Armada de Costa Rica. Imprenta Nacional. La Uruca, San José. Costa Rica. 17 de noviembre de 1983.
- Novissimo Digesto Italiano. Tomo XI. Editorial UTET. 1968. Voz: Neutralità y Neutralizzazione.
- ROBERT, Denise. Etude sur la neutralité suisse. Editions Polygraphiques S.A. Zurich. 1950.
- SVERKERASTROM. Sweden's Policy of Neutrality.
- VAN BROWNE, Enrique Alberto. Estatuto de Neutralidad Perpetua para Costa Rica. Conferencia. Alajuela. Costa Rica. 1982. Primer Congreso Mundial de Derechos Humanos.
- VEDROSS, Alfred. La Neutralidad Perpetua de Austria. Verlag für Geschichte und Politik, Viena. Impreso por R. Spies & Co. A-1050 Viena. 1979.
- VEROSTA, Stephan. El Tratado Estatal Austriaco y la Permanente Neutralidad de la República de Austria.
- Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

XOSÉ NESTOR MUÑOZ

Abogado, Excmo. del Consejo Universitario de la Universidad Nacional de Costa Rica. Presidente del Premio Congreso Mundial de Derechos Humanos.