

# B

## LA NEUTRALIDAD PERPETUA EN EL PANORAMA MUNDIAL

Hanspeter Neuhold

HANSPETER NEUHOLD

Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Viena, Austria.

Es un gran honor para mí presentarles en esta memorable ocasión algunas de las experiencias de los países permanentemente neutrales de Europa. He aceptado esta halagadora invitación no sólo con gratitud sino también con algún titubeo, ya que considero algo presuntuoso de mi parte hablar no sólo sobre mi país sino también sobre la neutralidad de otros tres Estados. A pesar de esto, me gustaría mencionar, primero, algunas de las principales características de las neutralidades de Suiza, Suecia, Finlandia y Austria; segundo, enfocar algunas de las importantes restricciones a la libertad de acción que implica la neutralidad perpetua para la política exterior de estos cuatro países; tercero, señalar algunas de las oportunidades específicas que les ofrece la neutralidad y algunas de las útiles contribuciones que éstos pueden hacer por la paz y la seguridad internacional. Finalmente, resumiré las condiciones políticas de las cuales dependen la supervivencia y el éxito de los países neutrales europeos.

#### EL TRASFONDO HISTORICO

Un denominador común obvio en los orígenes y fundaciones de los cuatro Estados es el proceso de prueba y error, del cual surgió la neutralidad. En los siglos XVI y XVIII, respectivamente, tanto Suiza como Suecia ensayaron políticas de gran potencia antes de comprender, en el campo de batalla, que no contaban con los recursos militares y económicos necesarios. En su breve historia de Estado soberano, desde 1917, Finlandia optó primero por un camino de neutralidad sin apoyo soviético. Fue solo después de dos derrotas a manos de su más poderoso vecino del Este, que Finlandia cambió a una neutralidad basada en una "relación especial" con la Unión Soviética. Para Austria la neutra-

lidad perpetua fue su tercer intento en un siglo de definir su identidad internacional, habiendo participado en dos desastrosas guerras mundiales, primero como poder central de un imperio multinacional y luego como parte ocupada de Alemania.

Por una parte, las neutralidades de Suiza y Suecia han evolucionado gradualmente durante varios siglos. Por otra, las neutralidades de Finlandia y, sobre todo, de Austria, se han establecido en un plazo relativamente corto.

#### NEUTRALIDAD COMO PRINCIPIO POLITICO

Desde el punto de vista legal, Suecia y Finlandia practican la neutralidad como un principio político, sin que el derecho internacional los obligue. Sin embargo, Finlandia debe cumplir con las obligaciones que se le impusieron en 1948 en el Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua con la Unión Soviética. Ante todo, Finlandia debe protegerse de un ataque armado de Alemania o de cualquier país aliado con Alemania. Si fuere necesario, la Unión Soviética ayudaría a Finlandia a cumplir con sus deberes preventivos bajo el derecho internacional de neutralidad. Sin embargo, ambas partes deben ponerse de acuerdo para que la Unión Soviética preste su ayuda en cada caso concreto.

#### NEUTRALIDAD COMO OBLIGACION LEGAL

Suiza y Austria tienen la obligación legal internacional de mantenerse perpetuamente neutrales.

En el caso de Suiza, la base legal

se encuentra en el Acta de París, del 20 de noviembre de 1815, en la cual las grandes potencias de aquel entonces reconocían la neutralidad suiza.

La base de la neutralidad austriaca puede ser de particular interés para Costa Rica. Austria quería evitar la impresión de neutralización, o sea de neutralidad perpetua impuesta por medio de un tratado con otros países. Así pues, el Tratado de Estado del 15 de mayo de 1955 no mencionó la neutralidad. En aquel tratado Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos y la Unión Soviética acordaron retirar sus fuerzas de ocupación y restaurar la completa soberanía de Austria. Fue sólo al abandonar su territorio el último soldado extranjero, que Austria, por voluntad propia, declaró su neutralidad perpetua en la Ley Constitucional del 26 de octubre de 1955.

Este acto de legislación interna se notificó después a todos los Estados con los cuales Austria mantenía relaciones diplomáticas. Al mismo tiempo, se le pidió a los Estados que reconocieran la autoproclamada neutralidad austriaca. Como los gobiernos en cuestión accedieron a esta petición, su reconocimiento, sumado a la notificación previa, estableció una relación contractual regida por el derecho internacional. Por lo tanto, Austria no podría cambiar o abandonar su neutralidad perpetua por decisión unilateral. Esta opción está abierta únicamente a los países que, como Suecia en particular, practican una neutralidad de hecho, la cual restringe la libertad de acción mucho menos severamente que la neutralidad perpetua regida por el derecho internacional.

## LOS DEBERES DE LA NEUTRALIDAD

**R**ecalcaré algunas de las limitaciones y deberes que impone la neutralidad sobre Suiza, Suecia, Finlandia y Austria. Se han comprometido a cumplir el Derecho Internacional de Neutralidad como se codifica, en parte, en la quinta y en la decimotercera convenciones de La Haya de 1907. En cualquier momento que estalle una guerra entre otros Estados, sus obligaciones principales incluirán el principio de la abstención, bajo el cual un Estado neutral no puede prestar ayuda militar, sobre todo de tropas o de equipo militar, a las partes beligerantes. Dentro de las obligaciones de imparcialidad, los Estados neutrales deben aplicar, igualmente, a todas las partes, cualquier medida no militar que decidan tomar, por ejemplo, embargos u otras restricciones comerciales.

Bajo la obligación de prevención, los neutrales no deben permitir acciones militares de los beligerantes, tales como el tránsito de tropas o el establecimiento de bases militares dentro de sus territorios. Si no lograr o no están dispuestos a prevenir semejantes violaciones de su neutralidad, la parte beligerante perjudicada puede utilizar sus propios medios. Esto significa que el Estado neutral puede verse involucrado en una guerra, precisamente lo que la neutralidad busca evitar sobre todas las cosas.

Uno podría objetar que la guerra y, por tanto, la neutralidad en el sentido legal tradicional se han vuelto obsoletas. Aún así, los Estados neutrales a perpetuidad hacen bien en cumplir voluntariamente con algunas de estas obligaciones también en caso de conflictos armados que técnicamente no constituyan guerras, si no desean verse involucrados en ellos.

Aun más, las normas del Derecho Internacional de Neutralidad inciden decisivamente en el comportamiento en tiempo de paz de los países perpetuamente neutrales. No deben hacer nada que imposibilite el cumplimiento de sus obligaciones en cualquier guerra futura, por menos frecuente que fuese.

### NEUTRALIDAD Y DEFENSA

A diferencia de Costa Rica, en su

política de seguridad, los cuatro Estados neutrales europeos se preparan para la defensa armada. De lo contrario, no podrían cumplir con sus obligaciones preventivas en guerras futuras.

La Ley de Neutralidad Austríaca declara expresamente la determinación de Austria de mantener y defender su neutralidad por todos los medios disponibles. Estados Unidos y Francia reconocieron la neutralidad de Austria, condicionada a su habilidad para defenderse. El Tratado Soviético-Finlandés, de 1948, impone una obligación similar a Finlandia. Por otra parte, el Tratado Finlandés de Paz y el Tratado del Estado de Austria restringen los esfuerzos militares de ambos países al limitar el tamaño de las fuerzas armadas de Finlandia y prohibirle a ambos Estados adquirir ciertos tipos de armamento, como armas nucleares o misiles.

Aún cuando Suiza y Suecia no han explicitado una obligación legal de armarse, toman su defensa muy en serio. Esto se puede explicar mediante su supervivencia como países neutrales en ambas guerras mundiales, lo cual atribuyen también, si no principalmente a su preparación militar.

Que Suiza, Suecia, Finlandia y Austria no basen su seguridad en la participación en una alianza, se debe al dilema que tal afiliación podría llevar. Bajo un tratado de alianza tendrían que dar apoyo militar a sus aliados en caso de ataque armado. Al hacer esto, violarían su obligación de abstención bajo el Derecho Internacional de Neutralidad.

Por otro lado, un acuerdo de garantía en favor del Estado permanentemente neutral es compatible con su estatus especial. Mientras que los garantes tienen que llegar al rescate del país neutral, los últimos no tienen una obligación correspondiente. Aun así, esta garantía parece ser una espada de dos filos, serviría como pretexto para intervenir en los asuntos del país beneficiario. Así pues, Austria no presionó para obtener la garantía que se había concebido en su favor. En adición, las grandes potencias garantizaron la integridad territorial de Suiza, en el Acta de 1815. La Unión Soviética inició una obligación no-recíproca similar en su tratado de 1948 con Finlandia. Otra opción para los países permanentemente neutrales es pedir ayuda militar ad hoc para su

neutralidad, si ésta es rebasada como resultado de una agresión armada en gran escala.

### LA NEUTRALIDAD Y LA COOPERACION INTERNACIONAL

Tampoco se impide a los Estados perpetuamente neutrales hacerse miembros de las Naciones Unidas. El sistema de seguridad colectiva establecido por la Carta de las Naciones Unidas no incluye sanciones automáticas contra ellos, sino que el Consejo de Seguridad debe decidir, en cada caso, si se deben aplicar sanciones y contra quién, incluyan o no el uso de la fuerza armada, así como cuáles Estados miembros participarán en la imposición de esas medidas. Vemos entonces que el Consejo puede exonerar de esa forma a miembros neutrales de sanciones contrarias a su estatus especial.

Austria ha sido clara al considerar que las Naciones Unidas están sujetas a ejercer esta discreción en su favor. Austria fue admitida en la organización mundial sin objeciones y a pesar de haber notificado su declaración de neutralidad a la mayoría de sus miembros. Aun más, la seguridad colectiva ha quedado como punto muerto al no existir unificación de criterios entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Que Suiza —a diferencia de los otros países neutrales— no haya solicitado aún su admisión a las Naciones Unidas, no se debe a consideraciones legales, sino a consideraciones de la política interna suiza. Para Suecia, Finlandia y Austria, las Naciones Unidas se han convertido en el foro principal, en el cual pueden demostrar a la comunidad mundial el valor de sus contribuciones específicas a la paz y a la seguridad internacional.

### NEUTRALIDAD Y COOPERACION ECONOMICA

Antes de referirme a los aspectos positivos de la neutralidad perpetua, quiero agregar algo acerca de las implicaciones económicas de este estatus: los Estados en cuestión deben evitar lazos económicos que pudiesen comprometer sus obligaciones de neutralidad. Los Estados neutrales europeos, a excepción de Finlandia, se sintieron en libertad para participar en la Asociación Europea de Libre Comercio, en calidad

de miembros fundadores. El Tratado de la EFTA contempla únicamente la abolición de las tarifas de aduanas y las restricciones comerciales cuantitativas entre las partes; para imponer obligaciones adicionales se requiere la decisión unánime del Consejo de la Asociación. Finlandia concertó sólo un tratado de asociación con la EFTA.

Suiza, Suecia, Finlandia y Austria no son miembros de las comunidades europeas, sólo han concertado con ellas acuerdos de libre comercio. La participación total dentro de la integración económica y política supranacional de Europa occidental, en la cual la voluntad de la mayoría obliga a la minoría, podría crear para el Estado permanentemente neutral un dilema similar al de la afiliación a una alianza.

## LAS OPORTUNIDADES DE LA NEUTRALIDAD

En cuanto a las oportunidades que ofrece la neutralidad perpetua, puedo indicar que, como consecuencia de su estatus, los países neutrales brindarán un servicio importante de estabilidad y limitación de los conflictos internacionales.

Además, los países neutrales tienen interés en las actividades de las cuales se benefician otros Estados, para evitar ser acusados por mantener una posición no apta en las relaciones internacionales. Son particularmente aptos para cumplir ciertas funciones que se fortalecen con una imagen de imparcialidad desde el punto de vista de los países interesados; los buenos oficios y la mediación, en general, son aceptados más fácilmente por las partes en los conflictos internacionales si los ofrecen Estados perpetuamente neutrales, que si los ofrecen Estados que pertenecen a alianzas o bloques. También, en la mayoría de los casos, son mejor aceptadas como potencias protectoras, en cuyo caso, representan los intereses recíprocos de los Estados que han roto relaciones diplomáticas y consulares entre ellos. Suiza en particular se ha mantenido muy activa en esta área.

## EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Los países permanentemente neutrales también pueden servir como sede a organizaciones y conferencias internacionales, ya que ningún gobierno te-

me el envío de sus representantes si viajan a una ciudad situada en un país neutral. Entonces, no es coincidencia que Ginebra y Viena se hayan convertido, respectivamente, en la segunda y tercera capitales de las Naciones Unidas y que se hayan realizado en ellas numerosas conferencias internacionales. Helsinki fue anfitriona de dos fases de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa y en parte de las negociaciones de Limitación de Armas Estratégicos entre las dos superpotencias. La Conferencia Europea sobre Desarme se iniciará en Estocolmo, Suecia, el próximo año.

Por supuesto, estas actividades también tienen efectos económicos positivos adicionales para los países neutrales europeos.

Suecia, Finlandia y Austria han cargado también con gran parte de las operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz. Estas operaciones se destinan a promover que países en conflicto implementen un arreglo; por ejemplo, un armisticio, sobre el cual ya han llegado a un acuerdo. Dado que como las fuerzas de paz requieren la aprobación de las partes interesadas, de nuevo los países permanentemente neutrales son particularmente aptos para desempeñar esta función.

El desempeño de esas y otras funciones no sólo hace que la neutralidad sea más atractiva, desde el punto de vista de otros países, sino que también realza la legitimidad de este estatus ante los propios habitantes del país neutral. Tener que quedarse con los brazos cruzados, mientras otros luchan por lo que consideran una causa justa, puede ocasionar gran frustración interna, pero puede aliviarse si el país neutral y sus conciudadanos contribuyen, por lo menos, a restaurar la paz internacional y a reducir el sufrimiento y los daños. El surgimiento de la Organización de la Cruz Roja en Suiza y la generosa práctica del asilo para los refugiados políticos, por parte de los países neutrales, deben verse en estos contextos.

## NO EXISTE NEUTRALIDAD IDEOLÓGICA

Fortunadamente para los Estados neutrales no se les exige ninguna neutralidad ideológica. Sus gobiernos, medios de comunicación y ciudadanos pueden expresar libremente sus opiniones sobre asuntos internacionales, incluyendo el uso de la fuerza y el respeto hacia los derechos humanos. Pero deben mostrar consistencia al denunciar violaciones del derecho internacional y moderar el tono de sus críticas. Caso contrario, su neutralidad podría perder credibilidad. En todo caso, Suiza y, sobre todo, Suecia tienen poca reserva al pronunciarse sobre cuestiones ideológicas. Austria utiliza principalmente una diplomacia discreta en la promoción de los derechos humanos en Europa oriental, y Finlandia ejerce moderación en este aspecto para no provocar a la Unión Soviética.

Como los dos conflictos globales de nuestro tiempo no se consideran guerras en el sentido legal, la neutralidad perpetua no interviene en ellos.

En la era de la convivencia más o menos pacífica, la confrontación armada se evita en el conflicto Este-Oeste, pero la rivalidad económica e ideológica continúa. Los países neutrales europeos se ven envueltos en este conflicto, pues se consideran parte del grupo occidental de democracias pluralistas de mercado. A la vez, tratan de reducir la tensión entre los bloques para preservar y aumentar su libertad de acción. Para lograr este objetivo, han unido sus fuerzas dentro de un grupo de nueve participantes neutrales y no alineados que buscan servir de "construye-puentes" en el ámbito de la CSCE.

Por otra parte, si se deteriora el clima político entre Este y Oeste, los países neutrales enfrentan dificultades. Cualquier decisión que tomen irritará, por lo menos, a uno de los bloques. Este caso se evidenció cuando el presidente Carter pidió un "boycott" a los Juegos Olímpicos de Moscú, en 1980, a causa de la invasión soviética de Afganistán, o bien cuando el presidente Reagan pidió que se sancionara a la URSS y a Polonia por la imposición de la ley marcial en este último país.

## EL CONFLICTO NORTE-SUR

Pero los Estados neutrales europeos tampoco pueden permanecer al margen del conflicto Norte-Sur, debido a que son países industrializados y ricos, las demandas del Tercer Mundo por un Nuevo Orden Económico Internacional se dirigen contra ellos. Por ser Estados que nunca tuvieron colonias ultramarinas, pueden una vez más buscar el papel de "construye-puentes", sobre todo dentro del grupo de los "like minded countries", es decir de países occidentales con igual pensamiento.

Este grupo demuestra particular simpatía por los problemas de las naciones en vías de desarrollo. Pero de nuevo, la actitud de los cuatro países neutrales europeos al respecto varía considerablemente. Suecia es uno de los más elocuentes y generosos partidarios del Tercer Mundo. Ha sobrepasado el objetivo fijado por la ONU de dar un 0,7 % de su producto interno bruto como ayuda gubernamental para el desarrollo. Austria y Finlandia han estado apoyando, por lo menos verbalmente, el concepto de un Nuevo Orden Internacional. Aun más, Austria aumentó recientemente su ayuda oficial para el desarrollo. Suiza en este campo posiblemente es el menos entusiasta de los cuatro Estados.

Las diferencias fundamentales económicas y de otra naturaleza entre los Estados permanentemente neutrales de Europa y los países no alineados explican el porqué los primeros no son miembros de este movimiento tercermundista y se conforman con asistir en calidad de invitados a las reuniones de alto nivel del movimiento.

### LOS PRERREQUISITOS PARA LA NEUTRALIDAD

Me refiero a los prerrequisitos de los cuales parece depender sobre todo el éxito de la neutralidad perpetua en Europa.

Primero, un equilibrio de fuerzas cerca de los Estados neutrales, principalmente entre las grandes potencias, ha resultado ser un factor crucial.

Estas potencias deben olvidar sus aspiraciones hegemónicas sobre los países neutrales. Un equilibrio de poder

entre ellos protege al Estado neutral, al bloquear mutuamente sus ambiciones expansionistas. Por el contrario, si no existe equilibrio, la potencia dominante, casi inevitablemente, ejerce presión sobre los países neutrales. Las experiencias de Suiza y de Suecia durante la Segunda Guerra Mundial dan una dramática ilustración de este punto.

Segundo, un bajo grado de hostilidad entre los países en conflicto facilita la neutralidad. Entre menor sea la tensión, más fácil es para los Estados neutrales desarrollar su cooperación con ambos bandos y cumplir con las mencionadas funciones internacionales. Por el contrario, si la enemistad aumenta, es probable que los gobiernos neutrales adopten una posición que antagonice a alguna de las partes.

Los países neutrales también se benefician con la reducción de la diferencia de poder entre ellos y los Estados o grupos de Estados, en cuyos conflictos no desean verse envueltos. En vista de que aún los países neutrales, que cuentan en gran parte con su preparación militar, están quedando al margen en la carrera tecnológica armamentista de las superpotencias, tienen intereses creados en un desarme y en un control de armamentos equilibrados.

Además de elevar el precio de entrada y ocupación política y militar, los países neutrales pueden dar otro gran paso para lograr que se respete su estatus de neutralidad al salvaguardar su estabilidad interna. De lo contrario tanto sus vecinos como las grandes potencias podrían considerar tentador explotar el conflicto interno como pretexto

para intervenir en los asuntos del país neutral.

Debe ser evidente, aun en esta breve síntesis, que los factores que promueven la neutralidad perpetua están en gran parte fuera del control de los Estados en cuestión. No es extraño que la neutralidad haya sido un estatus excepcional a través de la historia, uno que no puede ser simplemente imitado por la mayoría de los Estados.

A pesar de las semejanzas obvias, Suiza, Suecia, Finlandia y Austria deben forjar su propia política de neutralidad de acuerdo con su historia, ubicación geopolítica y recursos. En particular, cada Estado neutral europeo debe determinar su combinación entre una política activa de neutralidad y sus esfuerzos defensivos en el campo militar.

Aunque la neutralidad perpetua no es ningún lecho de rosas, y más bien presenta problemas y retos para los cuatro países, no sólo disfruta del absoluto apoyo de los respectivos pueblos, sino que también se ha ganado el respeto y, además, la admiración de la comunidad internacional. Aunque el caso de Costa Rica es único en muchos aspectos, ella podría beneficiarse de algunas de nuestras experiencias, así como los países neutrales europeos aprenderán de ella en el futuro.

Permítanme expresar mis mejores deseos por el éxito de la nueva orientación en la política exterior de este pacífico y bello país.

¡Viva la Costa Rica perpetua-mente neutral!