

*Pour penser
le ministre Oreja
avec mes sentiments
les plus distingués
W. H. H. H.*

25-10-78

Nato

097/047/018

LA HISTORIA DE LA NEUTRALIDAD

Las reglas fijas concernientes al comportamiento de los Estados neutrales tardaron varios siglos en cristalizarse. Al principio, surgiendo de la habitual práctica de los Estados, tendían a formar parte del derecho consuetudinario. Se codificaron en detalle por primera vez a mediados del siglo XIX, principalmente en la Declaración de París sobre derecho marítimo (a fines de la guerra de Crimea en 1856) y en las conferencias de La Haya en 1899 y 1907, (quinta convención de La Haya sobre los derechos y deberes de potencias y personas neutrales en caso de guerra terrestre y la correspondiente 13^a convención de la Haya sobre guerra marítima).

La evolución de la Neutralidad desde el punto de vista del Derecho internacional

En la época de la Guerra de los Treinta Años, el derecho de la neutralidad estaba - por así decir - subdesarrollado. El rey Gustavo Adolfo de Suecia no mostró ninguna comprensión por los deseos de neutralidad del Príncipe Elector de Brandemburgo. Su contemporáneo, Grotius, uno de los padres del Derecho internacional moderno, no se preocupó mucho por la neutralidad. Por ejemplo, dió libre paso a tropas beligerantes a través de territorios neutrales. También el reclutamiento de soldados en países neutrales estaba aceptado como normal. En el mismo sentido tropas beligerantes muchas veces pasaron los límites de los territorios de Estados neutrales, así como estos últimos toleraban el favorecimiento unilateral de una de las partes en un conflicto. Era justamente por estos desafortunados acontecimientos durante los grandes conflictos religiosos en el siglo XVII, que Suiza, en 1638, fue el primer Estado en postular el principio de la interdicción de pasaje. Con esto, abandonó la teoría predominante y adoptó el principio de la inviolabilidad del territorio neutral. Durante los siglos siguientes, esto convirtió en una parte de la doctrina del Derecho internacional. Suiza, que había sido la primera en poner en práctica este principio, tuvo que defenderlo 300 años más tarde contra la demanda de la sociedad de las Naciones de un

derecho general de paso cuando se habían decretado sanciones.

Según el Derecho internacional corriente, las obligaciones más importantes de un Estado neutral son el respeto de los principios de la imparcialidad y de la igualdad formal en el tratamiento de todos los beligerantes. El Estado neutral debe garantizar la inviolabilidad de su territorio y defenderlo contra toda intrusión aunque, por supuesto, los medios disponibles para tal fin deben tomarse en consideración. (Este es el principio de una neutralidad armada). En general, el Estado neutral debe procurar que su territorio, de una u otra manera, no sea puesto al servicio de una de las partes contendientes. Por otro lado, tiene derecho, por parte de los beligerantes, al respeto de su integridad territorial y de su neutralidad.

Amenazas contra la navegación neutral en tiempos de guerra

Aunque el derecho relativo a la neutralidad en la guerra marítima comenzó a formarse temprano, es justamente en este sector, que los neutrales hallaron los mayores obstáculos para poder ejercer sus derechos. La principal dificultad resultaba del evidente conflicto de intereses entre las potencias marítimas neutrales y las beligerantes, estas últimas deseando infligir el mayor daño posible al comercio de sus enemigos, mientras que las neutrales querían que continuara el comercio marítimo en la mayor medida posible. Este conflicto de intereses una y otra vez impedía el establecimiento de reglas permanentes sobre la guerra marítima. El principio sostenido por los neutrales en cuestiones de navegación: "barco libre - cargo libre", era constantemente violado. Las guerras mundiales del siglo XX, que también eran conflictos económicos y comerciales y cuyo objeto era derrotar a los enemigos en el campo económico limitaban los derechos de la navegación neutral hasta tal punto, que tenían que someterse a la voluntad de los beligerantes, para no encontrarse en peligro mortal.

III

Sin embargo, siempre se había considerado legítimo el mantener el comercio marítimo neutral en tiempo de guerra. Pero, desde un principio, los beligerantes se arrogaron derechos, sobre todo los de bloqueo, de contrabando y de secuestro, que en gran medida hacía ilusoria la libertad de comercio de los neutrales. La circunstancia, de que, durante mucho tiempo, la guerra comercial en los mares fue confiada a corsarios, no favorecía en absoluto el respeto del Derecho bélico naval. Además los límites entre la guerra y la paz en el mar, por mucho tiempo, permanecieron indeterminados.

Así la lucha de los neutrales para asegurar sus derechos en el mar continuó a través de los siglos. Un punto culminante en este perdurable conflicto fue la llamada "Neutralidad naval armada" de 1780, que vio los Estados neutrales unirse encabezados por Rusia, para proteger sus intereses comunes durante la guerra de Independencia de los Estados Unidos. En este estado de cosas, esta acción concertada estaba dirigida casi exclusivamente contra Inglaterra, que dominaba los mares, y contra sus operaciones navales. Sin embargo, entonces como en ocasiones posteriores, Inglaterra siempre logró evitar compromisos formales, que pudieran limitar demasiado su libertad de acción. La declaración de París de 1856 sobre Derecho naval, trajo un desahogo momentáneo a los neutrales, desapareciendo de nuevo totalmente durante las dos guerras mundiales. Los Derechos de los neutrales fueron arrasados entre bloqueos y contrabloqueos. La posición de las potencias beligerantes en guerras navales, ha mostrado ser más fuerte que la de los neutrales, a menos que estos últimos pudieran contar con el apoyo y la autoridad de una gran potencia, como fue el caso temporalmente durante la "fase" neutral de los Estados Unidos, en la primera y la segunda guerra mundial. Apesar de todo, es significativo, que la verdadera razón para la que Estados Unidos entró en la primera guerra, mundial, fue a la guerra llevada a cabo por los alemanes en el mar.

Específicamente su declaración y ejecución de una guerra submarina ilimitada. Este paso, tomado por Alemania en 1917 representa el punto más bajo en la historia del derecho de guerra marítima. Como consecuencia, prácticamente ya no había una neutralidad en el mar.

La edad "clásica" de la neutralidad

Las grandes guerras de nuestro siglo también trajeron tiempos difíciles en tierra para los países neutrales, la mayoría de los que eran Estados pequeños. Cuando en agosto de 1914 Alemania violó la neutralidad de Bélgica, decidida y solamente reconocida por las grandes potencias, terminó un período histórico, período que ha sido llamado la edad "clásica" de la neutralidad. Cuando comenzó en el Congreso de Viena en 1814/15, la "neutralidad perpétua" de un Estado había sido convertida en un elemento fijo del reestablecido "equilibrio europeo" de las potencias" resultando del reconocimiento por las grandes potencias de la neutralidad, tal como la que Suiza había venido practicando desde u hacía un siglo y medio. Este reconocimiento se concedió de acuerdo con la fórmula, de que la neutralidad y la independencia de Suiza "eran de verdadero interés para la política de Europa en conjunto". Así Suiza llegó a ser el primer Estado permanentemente neutral y su neutralidad se hizo verdaderamente un elemento constitutivo en la ley de naciones europeas. En 1831/39 después de la desintegración de la Unión de los Países Bajos, siguió la neutralización de Bélgica, y en 1867, la de Luxemburgo, ya que resultaba imposible reconciliar los intereses rivales de Prusia y de Francia. La creación de tales Estados permanentemente neutrales resultó del esfuerzo hecho por las grandes potencias, para excluir ciertas regiones del frente de tensión político, o para eliminarlas como eventuales amenazas estratégicas. Sin embargo, es importante ver que la diferencia esencial entre la "neutralización" de Bélgica y de Luxemburgo y la neutralidad permanente de Suiza reside en el hecho, de que en el caso de Suiza, la neutralidad no se basó en, y ni siquiera impuesta por la voluntad de las potencias, sino simplemente reconocida como máxima del estado ya aplicada por el país mismo.

Otros ejemplos de neutralización son los de ~~Cz~~acovia (1815-1846), del Mar Negro (1856-70), del Congo (1885-1919), así como la neutralización de Albania (1913) que, en realidad, nunca fue cumplida. Además, en cuanto a esos territorios neutrales, una exacta distinción se debería hacer entre aquellos casos en que la neutralización significa también demilitarización, y los que implican el "estado" de "neutralidad armada", basado en el modelo suizo, que fue adoptado, por ejemplo, por Austria en 1955. (Sin embargo, en el caso de este último Estado, se debería tener presente que su soberanía en el sector militar no es absoluta, puesto que tuvo que hacer ciertas concesiones en el acuerdo internacional, que reestableció su independencia.)

El principal enemigo de la neutralidad - la guerra total

Mientras que el siglo XIX había sido una época de conflictos locales y por eso condujo a una valoración positiva de la neutralidad en los asuntos internacionales, las guerras en la primera mitad del siglo XX tendían a llegar a ser tanto globales como totales, dando menos y menos cabida a la neutralidad. Particularmente durante la segunda guerra mundial (1939-1945) solamente unos pocos Estados lograron a mantener intacta su neutralidad. Una cantidad bastante grande de Estados pequeños, que habían claramente manifestado su voluntad de permanecer neutrales, llegaron a ser víctimas del deseo de expansión de las potencias totalitarias. Así la Alemania nacional socialista atacó sucesivamente a Dinamarca, Noruega, Holanda, Bélgica y Luxemburgo, mientras que la Unión Soviética anexó los países bálticos con el acuerdo de Hitler, y lanzaron una guerra contra Finlandia. Si, por un lado, los acontecimientos históricos dieron origen a la tesis de que la neutralidad es absolutamente incompatible con la guerra moderna, por otro lado hay que señalar, que sin embargo, algunos Estados lograron mantener su neutralidad en mayor o menor grado durante esta guerra - la peor de todas que hemos tenido hasta ahora. Con respecto a esto, probablemente no es una casualidad, que todos los Estados neutrales, que no fueron directamente complicados en el conflicto, ocupan una posición geográfica de periferia (Suecia, Irlanda, Portugal, Turquía).

Hay una excepción: Suiza, que durante la mayor parte de la guerra estaba completamente rodeada por las potencias del Eje, es decir por la parte beligerante que le era fundamentalmente hostil. Esta es la diferencia decisiva - en cuanto a la situación militar y política de Suiza, - en comparación con la guerra de 1914-1918.

La depreciación de la neutralidad por la seguridad colectiva

(Sociedad de las Naciones y Naciones Unidas)

La depreciación de la neutralidad como máxima política en el siglo XX, ocurrió no solamente, porque en tantos casos no había pasado la prueba de la guerra, sino también porque parecía hacerse igualmente problemática en tiempos de paz. La guerra ya no era simplemente una cuestión de pruebas militares de fuerza y de intereses de estado, sino ahora implicaba concepciones del mundo e ideologías antagónicas: democracia contra autocracia monárquica, en la primera guerra mundial, y democracia contra fascismo en la Segunda. En ambos conflictos, la coalición "democrática" tuvo una mácula: Rusia no era una democracia en 1914 o en 1941. En cuanto a las condiciones en tiempo de paz, la neutralidad parecía hacerse cuestionable, porque no podía haber un "quedarse aparte", cuando el objetivo era el de asegurar la paz en el mundo entero. Por esto, tanto la guerra total, como la paz total llevaron a una depreciación de la neutralidad. La circunstancia, que las organizaciones para paz mundial, que se constituyeron después de cada una de las grandes guerras, primero eran simplemente la continuación, en tiempo de paz, de la Coalición que había ganado la guerra, amenazando de aislar de la comunidad mundial a cada Estado, que intentaría mantener como principio de su política exterior la neutralidad. En principio, se consideraban incompatibles la neutralidad y la seguridad colectiva. Desde este punto de vista, la situación posterior a 1919 es perfectamente comparable a la posterior a 1945. En ambos casos la neutralidad fue dejada de lado colectivamente. En 1919, casi todos los Estados renunciaron a la presentación de reservas referentes a su neutralidad ante la Sociedad de las Naciones y la neutralidad de Bélgica y Luxemburgo fue formalmente derogada.

VII

En 1920, sólo Suiza logró obtener del Consejo de la Sociedad de las Naciones una declaración en el sentido de que su neutralidad permanente estaba justificada en el interés de la paz y que por eso era compatible con la calidad de miembro de la Sociedad. Las Naciones Unidas manifestaron una aversión todavía mayor por la neutralidad: permitieron solamente a aquellos Estados, que en un cierto momento habían renunciado a la neutralidad y declarado la guerra a las potencias del Eje, participar en la fundación de su organización. En San Francisco se propuso incluso que la neutralidad fuera definitivamente condenada como elemento político.

Fracaso de las organizaciones para la Paz mundial y revalorización del concepto de la neutralidad

Los acontecimientos que siguieron a ambas guerras mundiales también pueden ser comparadas desde otro punto de vista. Cuanto menos efectiva se probó la seguridad colectiva prevista por los estatutos de la Sociedad de las Naciones y las Naciones Unidas, se revalorizó con mayor fuerza el concepto de la neutralidad. Después del fracaso de las sanciones decretadas contra Italia (1935/36), los Estados pequeños del oeste y del norte de Europa retornaron a la neutralidad haciendo declaraciones unilaterales a este efecto, mientras que Suiza en 1938 se aseguró la confirmación del Consejo de la Sociedad de las Naciones de su vuelta a la neutralidad integral. Así los pequeños Estados europeos empezaron a abandonar la seguridad colectiva y trataron de escapar de la calamidad de la próxima gran guerra, tomando sistemáticamente un rumbo neutral. Al mismo tiempo, los Estados Unidos, que jamás habían sido miembros de la Sociedad de las Naciones, intentaron evitar la repetición de los hechos de 1917 en otra guerra, (es decir su implicación), por una legislación detallada sobre neutralidad. (1935-1939). Mientras que para los pequeños países ubicados dentro de la zona de tensión europea, el paso hacia la neutralidad fue un acto de autodefensa, la política de neutralidad de la gran potencia americana fue sobre todo una consecuencia del aislamiento.

VIII

Franklin D. Roosevelt, que en esta época era Presidente de los Estados Unidos, condenó esta política, cuando una vez declaró que ella había animado a los agresores y perjudicado a sus víctimas, señalando entre los primeros sobre todo a Japón e Italia, e incluyendo entre las víctimas a China y Abisinia. Por lo tanto, a partir de 1938, la declaración de Roosevelt era fácilmente aplicable a la Alemania nacional-socialista y a sus víctimas. Es entonces cuando los Estados Unidos se dieron plena cuenta de lo que estaba ocurriendo. Llegaron a la conclusión de que, como la mayor potencia del mundo democrático, no podían quedarse al margen, mientras que las fuerzas antidemocráticas conquistaban amplias áreas del globo y establecían un "nuevo orden". Cuando la seguridad colectiva comenzó nuevamente a fallar después de 1945 - y mucho más rápidamente que en 1919 - y la coalición de los vencedores de la Segunda Guerra Mundial se desintegró en dos campos hostiles, existía de nuevo un campo para la política neutral y una vez más existieron tareas que los Estados neutrales podían llevar a cabo. Es verdad que la mayoría de las naciones europeas, en vista de sus experiencias durante la Primera Guerra Mundial, no volvieron a la neutralidad, sino que buscaron su salvación aliándose con una potencia mundial - los Estados Unidos - e intentando unificar Europa (siempre y cuando no hubieran perdido su libertad de acción en materia de política exterior, por ser una parte de la zona de influencia soviética). Otra vez, Suiza era una excepción, ya que a causa de su política de neutralidad permanente ni siquiera intentó ingresar en las Naciones Unidas. (Es verdad que a partir de 1947-48 la falta de unidad entre las potencias mundiales hizo surgir en Europa una discusión general sobre la posibilidad de neutralizar Europa (Europa como tercera potencia) o algunos países (Alemania - pero también Francia). Sin embargo, esa tendencia hacia la neutralización no encontró en la época una aprobación general. Sólo el General de Gaulle volvió a hablar de ello más tarde, y algunos teóricos - franceses - ya dicen que Francia es neutral en el nivel de la política mundial).

Suiza: un caso excepcional hoy como ayer

A pesar de que, después de la segunda Guerra Mundial, la idea de neutralidad al principio no logró imponerse en Europa, pronto resultó evidente que había tareas fuera de Europa, que debían ser encargadas a potencias neutrales. De esa manera, el cumplimiento de los acuerdos de armisticio después de las guerras en Corea e Indochina (en 1953/1954) fue confiado a Estados "neutrales"; se sabe que Suiza todavía es uno de los miembros de la Comisión de Naciones Neutrales para la vigilancia del armisticio en Corea, aunque no sea miembro de las Naciones Unidas. Ya antes, la Convención de Ginebra para la Protección de las Víctimas de Guerra había sido confiada a Estados neutrales que figuraban como potencias protectoras (1949). Todo eso indicaba que la neutralidad todavía no había jugado su última carta en la política internacional. Y Austria, provista en 1955 de un Estatuto de neutralidad permanente a sugestión de la Unión Soviética - el ejemplo de Suiza fue expresamente mencionado durante las discusiones - fue admitida como miembro de las Naciones Unidas en el mismo año. Con ello, la organización mundial admitió - aunque tácitamente - que la neutralidad era compatible con su Estatuto. (Es verdad que el Gobierno de la Unión Soviética hizo saber que nunca permitiría a Estados del sistema "socialista" establecer una neutralidad parecida - tal como Hungría tuvo que experimentarlo de una manera sumamente dura, un año más tarde.) No obstante, Suiza, el ejemplo expresamente nombrado para el caso de Austria, todavía no ha ingresado en las Naciones Unidas, aunque es miembro de casi todas sus organizaciones especiales más importantes. Por otro lado, eso no ha impedido la organización mundial de establecer su sede europea en un Estado no miembro - a saber en Ginebra, Suiza. Ese "restablecimiento" de la neutralidad está siendo inclusive consolidado jurídicamente: la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas estima que la neutralidad de Suiza, establecida en 1815, debe ser considerada como una institución de Derecho Internacional, obligatoria para todos los Estados.

La adopción por un país de una neutralidad permanente, como la practicada por Suiza, no impone necesariamente una política estática, y menos aún quiere decir que el país debe replegarse en sí mismo.

Aparte de las obligaciones resultantes de una neutralidad ocasional, el Estado de neutralidad permanente debe tomar, ya en tiempos de paz, todas las medidas necesarias para defender su neutralidad y su independencia. Eso tiene influencia sobre su política exterior y sobre su defensa nacional. No puede concluir alianzas ofensivas o defensivas, basadas en la reciprocidad, tampoco puede participar en acuerdos para la seguridad colectiva. Eso impone ciertos límites a sus actividades en el nivel internacional. Para restablecer el equilibrio, el Estado con neutralidad permanente debe hacer esfuerzos compensatorios en los sectores de la actividad internacional que no comprometan los fundamentos de su neutralidad. De aquí las naciones de la neutralidad activa y de la disponibilidad del Estado neutral para tareas internacionales.

Neutralidad hoy

Hoy como ayer, la neutralidad debe considerarse como una política que el Estado que la practica sigue en su propio interés. Sin embargo, durante los últimos decenios y sobre todo a causa del gran número de víctimas y de la acumulación de sufrimientos en las dos guerras mundiales, pero también a causa de los múltiples conflictos durante el periodo de la postguerra, el papel que puede desempeñar la neutralidad en favor de la paz y también en materias humanitarias se ha acentuado cada vez más - y ha sido llevado a cabo por varios Estados neutrales. En tiempos de guerra o de paz existen numerosos servicios útiles que naciones neutrales pueden prestar a la comunidad internacional. Por ejemplo, pueden servir de mediador en disputas, asumir un mandato internacional, tener función de fiduciarios o de árbitros, llevar a cabo actividades humanitarias tal como el intercambio de prisioneros de guerra o apoyar el Comité Internacional de la Cruz Roja, etc. Otra tarea importante es la salvaguardia de los intereses extranjeros. Actualmente, Suiza tiene unos veinte mandatos de esta clase, de los que es probablemente el más importante y el más difícil la defensa de los intereses de los Estados Unidos y de algunos países latinoamericanos en Cuba.

En cuanto al estado actual de las relaciones internacionales, se puede decir como conclusión que la neutralidad no sólo ha mantenido un sitio fijo en la estructura del Derecho Internacional, sino que también su cotización ha aumentado considerablemente en la bolsa de la política mundial. Sin embargo, la primera mitad de nuestro siglo ha confirmado la declaración hecha a fines de la primera guerra mundial por uno de nuestros mejores especialistas del Derecho Internacional: " Principalmente la historia de la neutralidad es la historia de los sufrimientos de los neutrales ". (Max Huber).

WALTHER HOFER