

NEUTRALIDADES, NEUTRALIZACIONES Y NEUTRALISMOS

por ALBERTO A. HERRERO DE LA FUENTE

SUMARIO

INTRODUCCION

I. LA NEUTRALIDAD CLASICA

II. EVOLUCION DE LA NEUTRALIDAD

A) **La neutralidad entre las dos guerras mundiales.**

B) **La neutralidad a partir de 1945.**

1. **La neutralidad ocasional.**

a) *La Carta de las Naciones Unidas y la neutralidad.*

b) *Las neutralidades diferenciales.*

c) *La neutralidad y las guerras no declaradas.*

2. **La neutralidad permanente.**

a) *Origen de las nuevas neutralidades.*

b) *Sus características.*

III. EL NEUTRALISMO

IV. LAS NUEVAS NEUTRALIZACIONES

A) **Las zonas desnuclearizadas.**

B) **La utilización para fines pacíficos.**

C) **Las «zonas de paz».**

CONCLUSIONES

INTRODUCCION

Sería excesivo decir que el de la neutralidad es un tema maldito. Pero lo cierto es que, desde hace unos cuantos años, hay una parte de la doctrina internacionalista que huye de él. Nada mejor para comprobarlo que echar una mirada a los manuales modernos de Derecho internacional más conocidos en nuestro país. Los hay buenos y muy completos, pero en muchos de ellos o bien falta el tema de la neutralidad o bien se dedican al mismo escasas páginas. La situación no es nueva porque esto ya había sucedido en el período de entre-guerras, cuando muchos consideraron que la neutralidad había desaparecido. Hoy se reconoce que no es así. Es más, la neutralidad se abre nuevos cauces que parecen indicar el futuro de la institución. Lo que sucede es que la neutralidad clásica, la que fue codificada en la Haya en 1907 ya no es la neutralidad de nuestros días y, sin embargo, la actual carece todavía de unas reglas tan concretas como aquella.

Tratar de la neutralidad supone entrar en un terreno movedizo en el que no siempre es fácil determinar si las actitudes actuales de los Estados suponen una violación del Derecho clásico de la neutralidad o si, por el contrario, constituyen la prueba de una costumbre en formación o ya formada, derogadora de las normas establecidas en 1907. Como ha puesto de relieve D. Schindler (1) «a partir de la primera guerra mundial el Derecho de la neutralidad se encuentra en crisis». En efecto, primero fue porque se pensó que en una sociedad internacional organizada resultaba, en última instancia, moralmente intolerable, que uno de sus Miembros asistiera impasible a un enfrentamiento bélico en el que, casi necesariamente, habría un agresor y una víctima de la agresión. Luego fue, fundamentalmente, porque las normas clásicas en la materia no se adaptaban a las ca-

(1) D. Schindler, «Aspects contemporains de la neutralité», en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (RCADI) vol. 121 (1967-II), p. 225.

racterísticas de la guerra moderna. Estas son, a nuestro modo de ver, las dos causas más importantes de la crisis.

Los Convenios de la Haya de 1907 codificaron un Derecho de la neutralidad que se había consolidado a lo largo del siglo XIX en el que la distinción maniquea entre buenos y malos había dado paso al calificativo racionalista y aséptico de beligerantes. En estas condiciones, mantenerse neutral ante un conflicto armado no era mal visto, podía ser positivo para la paz e incluso provechoso. La creación de la Sociedad de Naciones hizo revivir en cierta medida la doctrina de nuestros clásicos sobre la «guerra justa» (2). Las Naciones Unidas también han partido de la base teórica de la existencia de agresores y agredidos y, además, han prohibido tajantemente el uso de la fuerza armada. De esta forma, la neutralidad parece, a primera vista, fuera de lugar.

La otra causa fundamental de la crisis de la neutralidad es el importante cambio acaecido en el modo de hacer la guerra. Lógicamente, las reglas de La Haya no podían prever los cambios que en éste, como en otros muchos campos, se iban a producir en los años posteriores y, sobre todo, a partir de la segunda guerra mundial: guerra submarina, guerra aérea, armas de destrucción masiva, guerra económica, en una palabra, guerra total.

Todo ello exige sin duda una revisión de las normas internacionales existentes para adaptarlas a la realidad de nuestros días y sería ridículo por nuestra parte pretender zanjar aquí los problemas que plantea hoy la neutralidad. Sin embargo, parece que en los últimos años estamos asistiendo a un cierto renacimiento de la institución que, si bien con unos perfiles diferentes de los clásicos, justifica que se le dedique un poco de atención.

Casi todos los tratadistas del Derecho internacional distinguen entre neutralidad ocasional y neutralidad permanente, diferenciando ambas de la neutralización de zonas o desmilitarización y poniendo en guardia para que no se confunda nada de esto con el neutralismo, que no es otra cosa que una actitud política más o menos coyuntural. Efectivamente, neutralidad, neutralización y neutralismo son cosas distintas por más que su denominación proceda del mismo vocablo latino: *Neuter*, ni uno ni otro. Sin embargo, como a continuación veremos, en los últimos tiempos se ha producido un acercamiento o al menos han empezado a desdibujarse los contornos que hasta ahora las diferenciaban.

(2) Vid. H. Rumpf, «The concepts of peace and war in International Law», en *German Yearbook of International Law* 1984, p. 429 y ss. y J. L. Kunz, «Bellum justum el bellum legale» en *American Journal of International Law (AJIL)* 1951, p. 528 y ss.

I. LA NEUTRALIDAD CLASICA

Muy someramente, vamos a destacar los rasgos clásicos de la neutralidad, más que nada para que sirvan de contrapunto a los de las nuevas fórmulas de neutralidad que después examinaremos.

Neutralidad ocasional es la que adopta discrecionalmente un Estado ante un conflicto bélico 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, según la teoría clásica, giran alrededor de dos ideas fundamentales: Abstención e imparcialidad.

Abstención en el sentido de no poder prestar ayuda, ni directa ni indirecta, a ninguno de los beligerantes. 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 quede, por lo tanto, al margen de las hostilidades y, lo que es verdaderamente importante, a poder mantener relaciones comerciales con todos los Estados, incluidos los beligerantes.

Estos derechos y deberes se concretaron en los Convenios de la Haya de 1907, distinguiendo entre la guerra terrestre y la marítima.

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 beligerantes.

Más importantes y más 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.

Pero, a nuestro juicio, la cuestión verdaderamente importante es la del mantenimiento de las relaciones comerciales entre neutrales y beligerantes. Este ha sido el caballo de batalla de la neutralidad: La conciliación de los intereses de los beligerantes y de los neutrales. Estos, deseosos de mantener durante la guerra relaciones comerciales con los demás neutrales y con los beligerantes, y aquellos, tratando de que el enemigo no se beneficie de ello. Como el comercio marítimo ha sido el más importante, 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 Re-

glas 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 decirse que la mercancía destinada al enemigo embarcada en un buque neutral no es confiscable salvo que se trate de contrabando de guerra. Constituyen contrabando de guerra aquellas mercancías que en ningún caso pueden ser transportadas o enviadas por un neutral a un beligerante. Este sistema fue recogido en la Declaración de Londres de 1909, que distinguió entre contrabando absoluto y contrabando condicional. El contrabando absoluto, por el mero hecho de ir destinado al territorio enemigo era confiscable por el beligerante que efectuaba la visita. Constituían por el contrario contrabando condicional aquellas mercancías que solo eran confiscables si iban dirigidas a las fuerzas militares o a la administración pública del enemigo. La sanción por violar las normas establecidas en esta materia consiste, en principio, en la confiscación del barco neutral.

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 ya que, como es lógico, los Convenios de 1907 no se ocupan de la cuestión. La Sociedad de Naciones trató sin éxito de codificar estas normas en 1923.

Los mismos derechos y obligaciones que los Convenios de La Haya establecen para la neutralidad ocasional son aplicables a la neutralidad permanente. La diferencia estriba en que, al ser la primera coyuntural y la segunda para siempre, 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.

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 violación.

Como es bien sabido, tres son las «auténticas» neutralidades permanentes: las de Bélgica, Luxemburgo y Suiza. De las tres, sólo esta última se mantiene, habiéndose convertido en el paradigma de la neutralidad permanente. Bélgica fue permanentemente neutral de 1830 a 1920 y Luxemburgo de 1867 a 1920.

Finalmente, la neutralización de zonas, que es un régimen jurídico que no se aplica a Estados sino a determinados territorios, tales como zo-

nas fronterizas, islas, archipiélagos, canales internacionales, etc. El Estado al que corresponde la zona neutralizada se compromete a no establecer en ella tropas, bases militares o construir fortificaciones. Puede, incluso, que tenga que destruir las existentes.

Hay autores que a este régimen le denominan desmilitarización al único efecto de no confundir la neutralización de zonas con la neutralidad permanente que, a veces, también es llamada neutralización (3). Sin embargo, hay quienes matizan entre el concepto de neutralización de zonas y el de desmilitarización (4). Lo malo es que a lo que unos consideran desmilitarización otros lo llaman neutralización (5). Por eso optamos por considerar, a efectos prácticos, a ambos términos como sinónimos.

Como ejemplos de neutralización pueden citarse las llevadas a cabo por los tratados que pusieron fin a la primera y a la segunda guerras mundiales. El Tratado de Versalles neutralizó la orilla izquierda del Rhin en una profundidad de 50 Kms. El Tratado de paz con Italia, de 1947, sometió a desmilitarización la práctica totalidad de las islas italianas. Además, hoy ya son clásicas las neutralizaciones de las islas Aland y del archipiélago de las Spitzberg, entre otras.

II. EVOLUCION DE LA NEUTRALIDAD

A lo largo del presente siglo, distintas circunstancias que ahora examinaremos han desempeñado un papel determinante como causa de la pérdida de prestigio, por un lado, y de eficacia, por otro lado, de la neutralidad en su sentido más amplio. Las reglas del Derecho internacional en materia de neutralidad que se habían ido formando consuetudinariamente a lo largo del tiempo, que se consolidaron durante el siglo XIX y que cristalizaron en la Conferencia de La Haya de 1907, se adaptaban mal, unos años después, a las características de una guerra total como fue la primera guerra mundial. La guerra de 1914-1918 supuso una importante prueba para la neutralidad y marca el inicio de una crisis que llega hasta nuestros días.

Efectivamente, la primera guerra mundial y, en mayor medida, la segunda, constituyeron por muchos motivos una novedad en el acontecer bélico que desbordó las previsiones jurídico-internacionales existentes.

(3) Vid. Ch. Rousseau, *Droit International Public*, Tomo II, Sirey, París, 1974, p. 323.

(4) Vid. R. Erich, «La question des zones démilitarisées» en *RCADI* vol. 26 (1929-I), p. 591 y ss.

(5) Vid. J. P. Quéneudec, «Le statut international des espaces et les armes» en *Colloque de Montpellier de la SFDI*, Pedone, París 1983, p. 239.

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 neutralidad (6).

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 a final de la misma (7).

Otra característica importante de la guerra moderna, que influye poderosamente en contra de la neutralidad, es la de que ya no se trata de una guerra en la que se persigue la derrota militar del enemigo, sino más bien su destrucción total. En ese sentido, no solo se diluye la distinción entre combatientes y no combatientes sino que aparece la noción de guerra económica, cuyo objetivo directo es el aislamiento económico del enemigo y, en consecuencia, la presión sobre los neutrales para impedir todo tipo de comercio que pueda, directa o indirectamente, favorecer la resistencia de aquél. Y aquí, como ha señalado Ch. de Visscher (8), se tropieza frontalmente con una de las reglas de la neutralidad que más atractiva hacían esta situación a los que permanecían neutrales: la libertad de comercio con los beligerantes. Esta libertad de comercio había venido siendo desde siglos objeto de un continuo tira y afloja 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, o en la Declaración de París

(6) Vid. A. Herrero Rubio, «Neutralidad» en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, vol. XIV p. 331.

(7) D. Schindler, *loc. cit.*, p. 236.

(8) Ch. de Visscher, *Théories et réalités en Droit international Public* 4.^a Ed., Pedone, Paris, 1970, p. 345.

de 1856, a las que ya nos hemos referido. Estas soluciones, sin embargo, dejan 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— queda 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 Ch. Rousseau, (9) a finales de 1918 solo quedaban en la lista libre los artículos de moda, los objetos de arte y los juguetes.

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». 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 (10).

A) La neutralidad entre las dos guerras mundiales

En los años que transcurrieron entre las dos guerras mundiales se llegó a afirmar que la neutralidad había desaparecido. Para unos, la experiencia de la guerra, en la que las violaciones de la neutralidad habían sido tan frecuentes, demostraba la ineficacia y, por lo tanto, la caducidad de la institución (11). Para otros, la neutralidad resultaba en el futuro incompatible con el Pacto de la Sociedad de Naciones. Aquí era donde se planteaba, jurídicamente hablando, el problema que sería objeto de estudio por una parte importante de la doctrina internacionalista (12). La cuestión

(9) Ch. Rousseau, *Le droit des conflits armés*, Pedone, París, 1983, p. 471.

(10) Vid. H. Rumpf, loc. cit., p. 441.

(11) S. Graham, «Neutrality and the world war» en *AJIL* 1923, p. 704 y ss.

(12) Por ejemplo, J. B. Whitton, «La neutralité et la Société des Nations» en *RCADI* vol. 17 (1927-II), p. 453 y ss.

se centraba en saber si la neutralidad permanente —Suiza— anterior al Pacto y reconocida y garantizada en tratados internacionales, incluido el de Versalles, era o no compatible con la calidad de Miembro de la Sociedad de Naciones.

La neutralidad ocasional parecía difícil a primera vista, ya que el Pacto de la Sociedad de Naciones, si bien no prohibía de forma absoluta la guerra, declaraba claramente en su artículo undécimo que toda guerra o amenaza de guerra, afectara o no directamente a algunos de los Miembros de la Sociedad de Naciones, interesaba a la Sociedad entera. Es decir, que los miembros de la Organización no podían adoptar una postura desinteresada ante un conflicto. Por otra parte, el Pacto exigía la solidaridad de sus Miembros. Solidaridad para acudir en ayuda de la víctima de una agresión y solidaridad en la aplicación de sanciones contra el agresor. En esta situación, se dijo, la neutralidad constituiría una conducta inmoral (13).

Aunque, como ahora veremos, este tipo de guerras «ilícitas» tampoco cerraban del todo las puertas a la neutralidad, aún quedaban las guerras «lícitas», es decir, las que podían desencadenarse sin violar ninguna de las disposiciones del Pacto. Sería lícita una guerra iniciada como consecuencia de una controversia sobre la cual el Consejo de la Sociedad de Naciones no hubiera logrado alcanzar la unanimidad, teniendo entonces que limitarse a recomendar una solución que los Estados podían aceptar o no. Pasados tres meses, las Partes en la controversia podían resolverla recurriendo a la fuerza. En ese caso, la neutralidad sería legítima, en las mismas condiciones que si no existiera el Pacto. Otro tanto puede decirse, por citar un nuevo ejemplo, de las guerras entre Estados no Miembros de la Sociedad de Naciones. En este caso, los Estados Miembros podían también, legítimamente, mantenerse neutrales.

Pero es que, además, como señaló J. B. Whitton (14), las imperfecciones del Pacto permitían la neutralidad incluso en el caso de guerras ilícitas. En última instancia, 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

(13) Es cierto, como afirmaba A. P. Sereni (*Diritto Internazionale*, vol. IV, Giuffrè, Milan, 1965, pp. 2099 y 2100) que la distinción entre guerras justas e injustas solo es posible en una comunidad internacional plenamente institucionalizada, lo que no era el caso. No obstante, es preciso reconocer que una parte de la doctrina de la época estuvo de acuerdo en considerar que la neutralidad era inmoral.

(14) J. B. Whitton, *loc. cit.*, p. 494 y ss. Sobre esta cuestión, T. Komarnicki, «The place of neutrality in the modern system of international law», en *RCADI*, vol. 80 (1952-I), p. 419 y ss.

helvética en razón de su secular tradición de neutralidad, afirmara que la neutralidad era incompatible con el Pacto.

En cualquier caso, es lo cierto que a partir del fracaso de la política de sanciones contra Italia con motivo del conflicto de Etiopía, de la denuncia de los Tratados de Locarno por parte de Alemania y del inicio del rearme por este mismo país, el sistema político-ideológico en el que se basaba la Sociedad de Naciones se fue desmoronando, abriéndose paso de nuevo la noción clásica de la neutralidad (15). Como ha puesto de relieve Ch. de Visscher (16), ante la impotencia de la Sociedad de Naciones en el caso de las sanciones contra Italia, la visión del peligro tuvo como efecto el agrietamiento del edificio societario, afirmándose la tendencia a sustituir el régimen de «paz indivisible» por la búsqueda de la seguridad individual mediante políticas de aislamiento.

B) La neutralidad a partir de 1945

La actitud adoptada por algunos Estados durante la segunda guerra mundial supuso, cuando menos, una interpretación demasiado amplia de las normas clásicas de la neutralidad. De manera más benévola no pueden ser consideradas posturas como la de los Estados Unidos al establecer el sistema de «cash and carry», que permitía a los aliados la adquisición de armas o el de «lend and lease», que facilitaba el préstamo y arriendo de armamento a los aliados (17). Otro tanto puede decirse de la «no beligerancia», declarada primero por Italia y, más tarde, por España, Turquía, Argentina, Egipto, Bulgaria, Hungría y Rumanía.

Cuando en 1945 la Conferencia de San Francisco aprobó la Carta de las Naciones Unidas, pareció a algunos (18) 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 segundo, el recurso a la amenaza o al uso de la fuerza armada contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. Por otra parte, 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

(15) A. P. Sereni, *op. cit.*, p. 2101, cita como ejemplo ilustrativo de cuanto se ha dicho las tres leyes sobre neutralidad adoptadas por los Estados Unidos, en agosto de 1935, febrero de 1936 y mayo de 1937 respectivamente, inspiradas en los principios clásicos de la neutralidad.

(16) Ch. de Visscher, *op. cit.*, p. 351.

(17) Ch. Rousseau, *Le droit des conflits armés*, cit., p. 388 y ss.

(18) Vid. C. G. Fenwick, *International Law*, N. York 1965, p. 727 y ss.

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. No obstante, como consecuencia del mal funcionamiento del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta y de otras razones que iremos exponiendo, la neutralidad «dió inmediatamente muestras de su gran vitalidad» (19), si bien con unas características nuevas que la diferencian de la neutralidad clásica y que a continuación veremos, distinguiendo entre la neutralidad ocasional y la permanente.

1. La neutralidad ocasional

Es cierto que el sistema establecido por la Carta de las Naciones Unidas podía llevar a pensar en la desaparición de la neutralidad ocasional (20). Si la Carta, al igual que en 1928 el Pacto Kellog-Briand, prohibía hacer la guerra, la neutralidad carecía de fundamento. Por otro lado, si el Capítulo VII establecía un sistema de seguridad colectiva y el artículo 25 del citado instrumento señalaba la obligación de los Estados miembros de la Organización de cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad, el mantenimiento de la neutralidad ante un conflicto parecía imposible. Sin embargo, en los más de cuarenta años transcurridos se ha podido comprobar que las cosas han ido por cauces diferentes de los previstos en 1945 y, en este sentido, el fallo del sistema ha facilitado el que la neutralidad perdure.

En primer lugar, desgraciadamente, las guerras o, más ampliamente, los enfrentamientos entre Estados haciendo uso de la fuerza armada, no han desaparecido. Entre 1945 y 1982, una estadística, publicada por la Deutsche Gesellschaft für Friedens und Konfliktforschung, señala que ha habido 148 conflictos armados, incluyendo guerras civiles con o sin intervención extranjera (21). En frase de J. L. Kunz (22), «la guerra no ha sido abolida» y, podemos añadir, donde hay guerra siempre cabe la neutralidad (23).

(19) A. Herrero Rubio, *loc. cit.*, p. 332.

(20) T. Komarnicki, *loc. cit.*, p. 464 y ss.

(21) Citado por H. Rumpf, *loc. cit.*, p. 429.

(22) J. L. Kunz, «The laws of war», en *AJIL* 1956, p. 318.

(23) No deja de haber quienes como C. G. Fenwick («Is the neutrality a term of present law?», en *AJIL* 1969, p. 100 y ss) consideran que no hay que confundir neutralidad y no participación en las hostilidades, para concluir que, bajo el régimen de la Carta, lo único que cabe es la no participación, nunca la neutralidad.

Un acontecimiento bélico como la Guerra del Golfo, que enfrenta a Iran e Irak desde septiembre de 1980, nos lo demuestra. Por más que el recurso a la fuerza haya sido prohibido por la Carta, la guerra es un hecho y la aplicación del «ius in bello» se hace necesaria. Y, por su parte, los neutrales exigen ante las Naciones Unidas el reconocimiento de sus derechos al comercio y a la navegación, reiteradamente violados por ambos beligerantes (24).

En segundo lugar, por distintas causas que hemos comentado en otro lugar (25), el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas no ha funcionado. De manera que la neutralidad ha seguido siendo posible y, como repetidamente ha señalado la doctrina, la propia Organización la ha reconocido al aprobar en 1949 los cuatro Convenios de Ginebra para la protección de las víctimas de la guerra en los que se confía expresamente un papel importante, en tanto que potencias protectoras, a los Estados que permanecen neutrales. Por otro lado, también es conocido que, en 1953, las Naciones Unidas recurrieron a Estados neutrales para que colaboraran en la aplicación del armisticio de Corea.

Ahora bien, una vez admitido que la neutralidad aún tiene sitio en el orden internacional, es preciso puntualizar, como acertadamente hace D. Schindler (26), que «aunque la neutralidad haya vuelto a ganar importancia, no es menos cierto que el Pacto de la Sociedad de Naciones, el Pacto Kellog-Briand y la Carta de las Naciones Unidas han ejercido sobre ella una influencia irreversible. Al colocar la guerra fuera de la ley y restablecer la distinción entre guerras lícitas e ilícitas, estos instrumentos han privado de su funcionamiento al principio de imparcialidad, determinante para la neutralidad».

Desde otro punto de vista, la neutralidad clásica se ha visto condicionada por el hecho cada vez más frecuente de la existencia de guerras no declaradas y por la aparición de neutralidades desvirtuadas que, como la no-beligerancia, constituyen para unos puras violaciones del derecho de la neutralidad mientras que para otros representan la neutralidad de nuestros tiempos, la que corresponde a los procedimientos bélicos de hoy en día: guerras sin declarar, guerras declaradas sin participación en las hostilidades, etc.

(24) P. Tavernier, «La Guerre du Golfe: Quelques aspects de l'application du Droit des conflits armés et du Droit humanitaire», en *Annuaire Français de Droit International (AFDI)* 1985, p. 43 y ss.

(25) A. Herrero de la Fuente, «Seguridad colectiva y arreglo pacífico de controversias. Dos sistemas en presencia: ONU y OEA», en *Cuadernos de la Cátedra J. B. Scott de la Universidad de Valladolid*, 1973.

(26) D. Schindler, *loc. cit.*, p. 238.

a) *La Carta de las Naciones Unidas y la neutralidad*

Es bien sabido que la Delegación francesa que acudió a la Conferencia de San Francisco propuso que se añadiera a lo que hoy es el párrafo quinto del artículo segundo de la Carta la frase siguiente: «... sin que un Estado pueda sustraerse a ello invocando su estatuto de neutralidad». No se aceptó la propuesta, pero porque se entendió que no era necesario añadir algo que se desprendía claramente del espíritu y de la letra de la Carta. Por eso, no es de extrañar que en los años inmediatamente posteriores a la creación de las Naciones Unidas, la mayor parte de la doctrina estuviera de acuerdo en admitir que la Carta no dejaba posibilidades de subsistencia a la neutralidad. Si desencadenar una guerra se convertía en un delito internacional y era contrario a la Carta, los Estados miembros de la Organización no podían quedar al margen del conflicto sino que debían alinearse en favor de la víctima de la agresión, adoptando, además, las medidas que el Consejo de Seguridad pudiera decidir.

Sin embargo, los años de vida de la Organización han demostrado las gravísimas dificultades que el Consejo de seguridad tiene para hacerse cargo de sus responsabilidades en materia de seguridad colectiva, como consecuencia del enfrentamiento existente entre sus miembros permanentes. De modo que el sistema ha fallado y la Organización ha tenido que recurrir a otros procedimientos —no vinculantes— cuando ha intervenido para mantener la paz y la seguridad internacionales. Sobre esta base, Schindler ha podido señalar (27) que, con independencia del «espíritu de San Francisco», era posible adoptar una actitud de neutralidad al menos en tres casos concretos: En todos aquellos conflictos armados a propósito de los cuales el Consejo de Seguridad no puede reunir la mayoría de los nueve votos afirmativos —comprendidos los de las cinco grandes potencias— necesarios para adoptar una decisión; cuando el Consejo de Seguridad o, por supuesto, la Asamblea General se limitan a recomendar la adopción de medidas colectivas y cuando el Consejo de Seguridad, aún adoptando una decisión en virtud del artículo 39 de la Carta, permite a uno o varios Miembros de la Organización quedar al margen de la aplicación de tales medidas.

No insistiremos más sobre este punto puesto que, realmente, la cuestión de las medidas colectivas —salvo que se consideren equivalentes a la guerra— interesa más a la neutralidad permanente que a la ocasional.

El problema se plantea aquí más bien en el sentido de saber si un Miembro de las Naciones Unidas puede mantenerse neutral ante una agresión o está, al menos moralmente, obligado a ayudar a la víctima. En este

(27) *Ibid.*, p. 248.

sentido, si bien es cierto que los redactores de la Carta y la doctrina de los años cincuenta parecían cerrar esa posibilidad, no es menos cierto que la evolución de los acontecimientos ya no permite mantener esa postura.

A pesar de la prohibición establecida por la Carta, las guerras son un hecho observable y continúan constituyendo un instrumento para el logro de los objetivos de la política exterior de los Estados. El advenimiento de nuevos Estados a la sociedad internacional de forma masiva ha cambiado bastante el panorama existente en 1945. Las causas de los conflictos ya no son tanto de carácter político-estratégico o territorial como ideológicas. Para mantener en estas condiciones el «espíritu de San Francisco», al que ya nos hemos referido, sería preciso que se dieran unas circunstancias que, hoy por hoy no parecen posibles y que, más o menos, podrían resumirse en las siguientes: Que ante una acción militar, todas las naciones coincidieran en la determinación del agresor; que todos los Estados estuvieran igualmente interesados en detener la agresión; que todos fueran libres y estuvieran en condiciones de unirse contra el agresor y, finalmente, que el agresor retrocediera en sus intenciones agresivas ante la amenaza de un sistema de sanciones institucionalizadas y en condiciones de funcionar (28).

Pues bien, ni siquiera actuando de buena fe resulta fácil en ocasiones determinar al agresor, ya que muchos enfrentamientos bélicos comienzan por pequeños incidentes fronterizos de un lado y otro que no pueden ser calificados de agresión y terminan alcanzando las características de una guerra, sin que se pueda dilucidar quien llevó a cabo el primer acto que puede considerarse realmente como una agresión.

En estas condiciones, parece que la tesis avanzada por Ch. Chaumont en su Curso de La Haya de 1956 (29), que en aquél momento fue minoritaria (30), hoy parece bastante realista y adaptada a las actuales circunstancias. Se basa en dos premisas fundamentales: La Historia muestra que en la organización de la paz hay un sitio para la neutralidad y la seguridad colectiva tiene un contenido tal en el que la neutralidad puede desempeñar un papel positivo e insertarse jurídicamente. Ni la sociedad internacional de hoy ni las guerras de nuestros días son las de 1907. Desde entonces se ha podido comprobar cómo los Convenios de La Haya han ido perdiendo adaptación a la realidad. El derecho de la guerra —relaciones entre beligerantes, distinción entre combatientes y no combatientes, objetivos militares y no militares— ha evolucionado antes incluso de que apareciera la

(28) G. C. Martí, «La noción de conflicto en el mundo contemporáneo. Su proyección sobre los conceptos tradicionales de seguridad colectiva e individual de los Estados», en *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, 1983, p. 158.

(29) Ch. Chaumont, «Nations Unies et neutralité» en *RCADI* vol. 89 (1956-I), p. 5 y ss.

(30) Ch. Rousseau, *Le droit des conflits...* cit., p. 390.

noción actual de seguridad colectiva. Paralelamente, la neutralidad ha dejado de ser un «concepto cristalino» y los Estados han adoptado diferentes tipos de neutralidades, cuyo único denominador común es, seguramente, la no participación directa en las hostilidades (31). En este sentido, la neutralidad puede seguir teniendo validez jurídica mediante la disociación de sus dos elementos tradicionales: la abstención y la imparcialidad. Esto es lo que ha sucedido en la práctica. El deber de abstención ha sido siempre respetado por los Estados que se han mantenido neutrales. No así el de imparcialidad que, por otra parte, no sería moralmente admisible en el seno de una sociedad de naciones unidas con el objetivo de mantener la paz. Esta neutralidad, basada fundamentalmente en la no participación en las hostilidades, constituye un modo de mantenimiento de la paz mediante la abstención y la no intervención, en unos grados de intensidad mayores cuando se trata de la neutralidad permanente que cuando se trata de una neutralidad ocasional, que encaja perfectamente en el sistema de la Carta. La única limitación al mantenimiento de la neutralidad se encontraría en el principio de la buena fe: que la neutralidad no sea únicamente un medio para escapar de las obligaciones impuestas por la Carta.

b) *Las neutralidades diferenciales*

La existencia de situaciones intermedias entre la neutralidad y la beligerancia coincide, en cierta medida, con la aparición de toda una serie de actividades «short of war» y parece determinar la caducidad del viejo axioma de Cicerón «inter bellum et pacem nihil est medium» (32).

Durante la segunda guerra mundial, fue Italia el primer país que se declaró no beligerante, actitud intermedia entre la beligerancia y la neutralidad con la que designaba su deseo de favorecer a Alemania de una manera que, desde luego, violaba el derecho clásico de la neutralidad, sin por ello participar en las hostilidades. Desde entonces puede decirse que este término ha hecho fortuna, englobando otros como neutralidad diferenciada, neutralidad benévola, neutralidad flexible o neutralidad calificada. Después de Italia, otros Estados, como España o Turquía, también se declararon no beligerantes. La misma actitud, aunque sin declaración, la adoptaron los Estados Unidos hasta su entrada en la conflagración, pro-

(31) A. Migliazza («Réglementation de la guerre et droits de l'homme», en *RCADI* vol. 137 (1972-III), pp. 149 y ss., afirma abiertamente que la *desuetudo* ha afectado a algunas reglas de la neutralidad.

(32) Vid. G. Schwarzenberger, «Ius pacis ac belli?» en *AJIL* 1943, p. 460 y ss., Ph. C. Jessup, «Should international law recognize an intermediate status between peace and war», en *AJIL* 1954, p. 98 y ss., M. S. McDougal, «Peace and war: Factual continuum with multiple legal consequences», en *AJIL* 1955, p. 63 y ss.

porcionando todo tipo de material de guerra a los Aliados. Y, hasta cierto punto, también podría ser considerada no-beligerancia la de aquellos Estados —sobre todo latinoamericanos— que declararon la guerra al Eje, pero no participaron en las hostilidades. Con posterioridad a la guerra mundial, del mismo modo que los Estados que han participado en los conflictos bélicos que se han producido, han evitado, por lo general, hacer declaraciones de guerra, los que no han participado directamente en las hostilidades tampoco han hecho declaraciones de neutralidad ni de no-beligerancia.

La neutralidad clásica no admitía matizaciones. O se era neutral o se era beligerante. Por eso, no es de extrañar que la doctrina considerara la no-beligerancia como una violación de la neutralidad. Sin embargo, lo cierto es que los beligerantes no consideraron la no-beligerancia como una actitud lo suficientemente hostil como para declarar la guerra a los no beligerantes que les eran contrarios. Quizá fuera, como se ha apuntado (33), 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 (34). Tesis que encaja con la ya expuesta de Ch. 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 clásica (35), pero ésta situación no debe extrañar en un mundo en cambio en el que el Derecho de la guerra, como ha expuesto J. L. Kunz (36), se encuentra en una situación caótica. Parece pues que la neutralidad clásica subsiste aunque

(33) A. Herrero Rubio, *loc. cit.*, p. 337.

(34) Esta es la postura adoptada, entre otros, por T. Komarnicki, *loc. cit.*, p. 274.

(35) A. Herrero Rubio, *loc. cit.*, p. 337.

(36) J. L. Kunz, «The laws of war», *cit.*, p. 313.

confinada en un último reducto constituido, según D. Schindler (37), por los Estados europeos que practican la neutralidad permanente. Junto a ella, han aparecido comportamientos intermedios que pueden considerarse como nuevas formas de neutralidad.

c) *La neutralidad y las guerras no declaradas*

Cuanto se ha dicho hasta ahora con relación a la falta de nitidez existente en la actualidad tanto en lo que se refiere al Derecho de la guerra como al de la neutralidad no es ajeno a un fenómeno que, si no es completamente nuevo, se ha generalizado en los últimos años: el de las guerras no declaradas. Ph. C. Jessup (38) cita una serie de enfrentamientos bélicos importantes acaecidos entre 1798 y 1945 en los que los Estados involucrados no solo no declararon la guerra sino que, incluso insistieron en que no se encontraban en guerra, cuando en realidad participaban en operaciones militares de gran envergadura. 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. Esta última, que se inició a comienzos de abril de 1982 sin declaración previa, terminó dos meses y medio después ante una situación de hecho que el Estado vencido se ha negado obstinadamente a sancionar con una manifestación expresa de voluntad (39). Todo lo más, la declaración británica notificando su intención de utilizar la fuerza contra Argentina si este país no evacuaba las Malvinas, podría considerarse como un ultimatum.

Excepcionalmente, se pueden citar dos conflictos en los que si ha habido declaración de guerra, al menos por alguna de las partes. Con motivo del enfrentamiento entre Israel y los Estados árabes en 1948, Egipto se declaró en estado de guerra con todas sus consecuencias y en este estado se encontraba cuando en 1967 se inició la denominada guerra de los seis días. Lo cual no impidió a Egipto afirmar que se había producido una agresión israelí contra su territorio. El otro conflicto es el que enfrentó a la India con Pakistán en 1965. Realmente no hubo una declaración previa pero, al menos, el gobierno pakistaní reconoció la existencia de una guerra.

Ante esta situación cabe preguntarse por qué razón las declaraciones de guerra parecen encontrarse en vías de extinción. La respuesta más gene-

(37) D. Schindler, *loc. cit.*, p. 277.

(38) Ph. C. Jessup, *loc. cit.*, p. 99.

(39) Ch. Rousseau, «Chronique des faits internationaux», en *Revue générale de Droit international Public (RGDIP)* 1982, p. 724 y ss.

ralizada 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 R. 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 enemigo (40).

En cualquier caso, la siguiente pregunta a formular es la de si el derecho de la guerra y de la neutralidad se aplica a las guerras no declaradas. Con relación al Derecho de la guerra, ni la práctica ni la doctrina dan una respuesta clara aunque, en cierta medida, las Convenciones de Ginebra aprobadas en 1949 y el Protocolo Adicional I, de 1977, resuelven el problema al establecer que «el presente Convenio se aplicará en caso de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado que surja entre dos o varias de las altas partes contratantes aunque el estado de guerra no haya sido reconocido por alguna de ellas». No obstante, es curioso señalar que con motivo de la guerra de las Malvinas, el Gobierno británico, al menos inicialmente, alegó la ausencia de declaración de guerra por parte de Argentina para negar la aplicación de los Convenios de Ginebra a los prisioneros argentinos (41).

Por lo que se refiere a la neutralidad ante una guerra no declarada, la práctica de los Estados tampoco resulta esclarecedora. Algunos Estados 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. Pero es que, incluso, ni siquiera los beligerantes han exigido la neutralidad de los terceros. Tampoco han ejercido su derecho a establecer listas de contrabando, visitar buques neutrales, etc.

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 Ch. Rousseau (42) como

(40) *Vid. International Legal Materials* 1966, p. 791.

(41) Ch. Rousseau, «Chronique des faits internationaux» en *RGDIP* 1982, p. 749.

(42) *Ibid.*, p. 747. Se refiere el profesor Rousseau al hecho, reconocido por Francia, de que, durante la travesía de la flota británica hacia las Malvinas, aviones franceses Super-Etendard y Mirage III habían simulado ataques a fin de que los británicos conocieran mejor el material francés que poseían los argentinos.

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 casos.

Los citados Convenios de Ginebra de 1949 parecen resolver también aquí el problema puesto que son aplicables, como hemos visto, a todo tipo de conflicto armado y en ellos se reserva un papel importante a desempeñar por los neutrales. Se ha de suponer pues que la neutralidad cabe ante una guerra no declarada. En este sentido, la doctrina 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. En cualquier caso, la distinción entre guerra declarada y no declarada tiende a desaparecer en lo que se refiere a la neutralidad y la práctica de los Estados parece decantarse en el sentido de que ante una guerra, declarada o no, ya no se acepta el deber de permanecer neutral en el sentido clásico del término (43).

2. La neutralidad permanente

Tras la segunda guerra mundial han surgido nuevas neutralidades que, como a continuación veremos, solo hasta cierto punto encajan en el régimen clásico de la neutralidad permanente. O, para ser más exactos, que solo hasta cierto punto se asemejan al régimen suizo que, a nuestro modo de ver, ha sido convertido por la doctrina en «el» régimen de la neutralidad permanente.

Estas nuevas neutralidades, sin embargo, tampoco pueden ser consideradas neutralidades ocasionales en el sentido tradicional del término, puesto que para que quepa ésta es requisito previo la existencia de una guerra y las nuevas neutralidades han aparecido en tiempo de paz o, en todo caso, no se han declarado ante guerra concreta alguna.

Nos estamos refiriendo a dos neutralidades de efímera existencia —las de Camboya y Laos— a otras dos cuya aparición reciente no permite aún emitir un juicio sobre su viabilidad —la de Malta y la de Costa Rica— y, finalmente, a la de Austria, que iniciada en 1955 parece consolidarse, si bien algo más de treinta años de existencia puede parecer un período

(43) D. Schindler, *loc. cit.*, p. 293.

corto si se compara con los casi dos siglos de la neutralidad suiza *de iure*. Vamos a examinar en primer lugar el origen de estas neutralidades para, después, referirnos a sus características.

a) *Origen de las nuevas neutralidades*

En un orden cronológico, la primera neutralidad que surge es la de Camboya. Efectivamente, 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.

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. Si hemos colocado entre comillas la palabra integrada es porque, con independencia del contenido de dicha neutralidad, existen divergencias en cuanto a si, efectivamente, los países citados la reconocían o garantizaban (44) 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 Laos (45).

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 ha convertido en una República democrática popular dentro de la órbita vietnamita.

(44) Por ejemplo, C. A. Colliard, *Instituciones de relaciones internacionales*, Fondo de Cultura, México 1978, p. 165. El texto de la declaración de neutralidad en *RGDIP* 1962, p. 907.

(45) Vid. Ch. Rousseau, *Droit International Public*, tomo II, *cit.*, p. 322.

La neutralidad austriaca fue establecida en 1955 en unas circunstancias bien conocidas a las que nos referiremos por ello de forma sucinta. La firma de la paz con Austria después de la segunda guerra mundial presentó serias dificultades como consecuencia del enfrentamiento existente al respecto entre la Unión soviética y el resto de los aliados (46). La distensión entre las dos grandes potencias llevó a que la Unión soviética flexibilizara sus posiciones y, tras unas conversaciones austro-soviéticas celebradas en abril de 1955, de las que surge el denominado Memorandum de Moscú, en el que Austria se compromete a mantener una neutralidad permanente del tipo de la suiza, el 15 de mayo del mismo año, Austria, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y la Unión Soviética, firmaban el Tratado de Estado por el que se restablecía la independencia de Austria y en el que no se aludía para nada a la neutralidad. Las grandes potencias se comprometían a respetar la independencia y la integridad territorial de Austria. La neutralidad procede de la Ley constitucional de 26 de octubre de 1955 en la que Austria proclama libremente su propia neutralidad permanente. Desde ese momento, Austria ha seguido una política de neutralidad que presenta características propias (47) entre las que hay que citar enseguida el hecho de que este país entrara a formar parte de las Naciones Unidas en diciembre de 1955.

Siguiendo el orden cronológico, las neutralidades proclamadas más recientemente son las de Malta y Costa Rica. 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 satisfacer así los deseos del partido laborista maltés. Sin embargo las conversaciones tendentes 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

(46) Entre otros, A. Verdross, «La neutralité autrichienne» en *RGDIP* 1957, p. 177 y ss.

(47) F. Bachetti, «La politica di neutralità dell'Austria», en *La Comunità internazionale* 1984, p. 375 y ss.

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 maltés (48).

Finalmente, la neutralidad de Costa Rica, 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 istmo 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, como seguidamente veremos, 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.

b) *Sus características*

Ya hemos examinado cuales son los caracteres generales del régimen de neutralidad permanente que se viene calificando de auténtico. También hemos expuesto nuestra opinión de que dicho régimen auténtico en realidad no es más que la institucionalización del régimen adoptado por el país cuya neutralidad permanente es más antigua y ha sido respetada, de manera que el origen y las características de la neutralidad suiza han pasado a convertirse en «el» régimen de la neutralidad permanente, dejando fuera otras neutralidades que no coinciden con ella. No obstante, a los efectos de mejor explicar las características de estas nuevas neutralidades parece aconsejable utilizar como punto de referencia la neutralidad de Suiza.

Entre los rasgos que se consideran esenciales de la neutralidad permanente, se encuentra su origen convencional. Incluso hay quienes señalan la necesidad de que en el tratado constitutivo sean parte todas o, al menos, algunas de las grandes potencias del momento. 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

(48) Cfr. Ch. Rousseau, «Chronique des faits internationaux», *RGDIP* 1981, p. 588 y 1982, p. 167. La neutralidad maltesa ha sido recogida en la Constitución de este país el 29 de enero de 1987.

de Austria existen tratados internacionales más o menos conectados con la neutralidad. Con relación al primer caso, ya hemos dicho que se trata de una conexión más aparente que real. El caso de Austria es más complejo. Es cierto que la neutralidad de este país procede de una ley constitucional, pero también es cierto que Austria se había comprometido con anterioridad con la Unión soviética en el Memorandum de Moscú a adoptar ese régimen. Con posterioridad, un buen número de Estados, entre ellos todas las grandes potencias, han reconocido esa neutralidad. Sin embargo, solo la Unión soviética la ha garantizado (49).

Por el contrario, en el cambio de notas entre Malta e Italia, éste último país reconoce la neutralidad de Malta, se compromete a respetarla y la garantiza en el sentido de que si se produjera una amenaza de violación o una violación de la soberanía, la independencia, la neutralidad, la unidad o la integridad territorial de la República de Malta, Italia adoptaría las medidas que fueran necesarias, incluida la asistencia militar, para hacer frente a la situación. No obstante, Italia se reserva expresamente el derecho a reconsiderar su compromiso en el caso de que Malta cambiara sustancialmente su política o no respetara los compromisos adquiridos.

El carácter consensual de la neutralidad maltesa se desprende también de las declaraciones hechas por la Unión soviética, Francia y Túnez. No tanto de las realizadas por Bulgaria y por la Conferencia de Madrid.

Muy diferente es el caso de Costa Rica, cuya neutralidad no ha sido ni reconocida ni garantizada por nadie. Su origen se encuentra, como se ha dicho, en un acto de derecho interno al que pueden atribuirse la naturaleza y las consecuencias de un acto unilateral (50), pero, como pone de relieve H. Gros Espiell (51), «el carácter esencialmente revocable de una Proclama Presidencial, en todo momento y en especial en el caso de que un nuevo gobierno tuviera una posición distinta sobre el punto, genera problemas que no deben ignorarse» (52).

Otra de las características que debe tener la neutralidad permanente es 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 «neu-

(49) J. L. Kunz, «Austria's permanent neutrality», en *AJIL* 1956, p. 422.

(50) M. Díez de Velasco (*Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tomo I, Tecnos, Madrid 1985, p. 224) considera que «el estatus de neutralizado solo se adquiere a través de un instrumento convencional pues una simple declaración unilateral tendente a adquirir dicha neutralización no puede considerarse plenamente válida, salvo que sea reconocida por los demás Estados».

(51) H. Gros Espiell, *La neutralidad de Costa Rica*, Ed. Juricentro, San José 1986, p. 15.

(52) El nuevo gobierno costarricense, establecido en febrero de 1986, perteneciente al mismo partido del anterior —Liberación nacional— parece seguir la misma política de neutralidad.

tralidad perpetua» y «neutralidad permanente». Por otra parte, recordemos que en el Memorandum de Moscú, Austria se comprometía a ejercer su neutralidad «según el modelo suizo».

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. Es más, incluso la reserva italiana, a la que nos hemos referido, admite la posibilidad de un abandono del estatuto por parte de Malta.

Si nos referimos ahora a las obligaciones del Estado perpetuamente neutral, ya hemos señalado que estas giran alrededor del doble deber de abstención e imparcialidad.

El deber de abstención le obliga a no realizar una guerra ofensiva, mientras que, por el contrario, mantiene el derecho que, como dice Ch. Rousseau, también es un deber, de defenderse en caso de agresión (53).

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 2 b 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 Italia (54).

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

(53) Ch. Rousseau, *Droit International Public*, Tomo II, cit. p. 304.

(54) J. F. Flauss, «La neutralité de Malte», en *AFDI* 1983, p. 184.

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. Como se ha señalado (55) resulta, pues, bastante problemática la defensa del territorio y algo optimista dejar la misma en manos de los mecanismos de seguridad colectiva. Porque, efectivamente, Costa Rica sigue siendo miembro de las Naciones Unidas, de la Organización de Estados americanos y— lo que es más sorprendente— Parte en el Tratado interamericano de asistencia recíproca.

Por lo que se refiere al deber de imparcialidad, no siempre fácil de distinguir en la práctica del de abstención, puede concretarse en la obligación de no inclinarse a favor de nadie, en el sentido de, como indica, por ejemplo, M. Díez de Velasco (56) no tomar parte en acuerdos que puedan obligar al Estado neutralizado a hacer la guerra, tales como los de alianza y garantía y, más concretamente, en aquellas organizaciones internacionales cuyos tratados creadores llevan aparejada la obligatoriedad para los miembros de tomar parte en acciones colectivas para restablecer o mantener la paz.

Se plantea así el problema de la compatibilidad entre la neutralidad permanente y la pertenencia a organizaciones internacionales que incorporen sistemas de seguridad colectiva. La cuestión ya se trató con motivo del ingreso de Suiza en la Sociedad de Naciones y ha vuelto a ser objeto del interés de la doctrina al ingresar Austria en las Naciones Unidas a finales de 1955. Tanto Malta como Costa Rica ya eran miembros de esta organización cuando establecieron su neutralidad y han seguido siéndolo.

No vamos a referirnos aquí al contenido de los sistemas de seguridad colectiva ni tampoco al caso de Suiza. Solo recordar que este país fue admitido en el seno de la Sociedad de Naciones eximiéndole de la eventual obligación de tener que participar en acciones militares y que, cuando tuvo que aplicar sanciones económicas contra Italia, comprobó que éstas tampoco eran compatibles con su estado de neutralidad.

El ingreso de Austria en las Naciones Unidas ha servido para demostrar que la neutralidad no era incompatible con la Carta. Este país —al contrario de lo que sucedió con Suiza en 1920— no ha sido eximido de

(55) N. Ronzitti, «Nuovi sviluppi nel campo della neutralità permanente in tempo de pace: La neutralità «disarmata» ed «attiva» del Costa Rica», en *Rivista di Diritto Internazionale* 1984, p. 575.

(56) M. Díez de Velasco, *op. cit.*, p. 224.

ninguna de las obligaciones que incumben a los miembros de la Organización. Para explicar esta situación, la doctrina ha recurrido a varios argumentos (57). El primero de ellos, 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 u 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. Con todo, es un argumento un tanto arriesgado (58).

Se ha dicho también que las sanciones ordenadas por una organización internacional no equivalen a la guerra. Además, es la propia organización, jurídicamente hablando, la que las establece, es decir, un sujeto de Derecho internacional distinto de los Estados que a ella pertenecen y que pueden participar en las sanciones. La personalidad de estos últimos quedaría oculta por el «casco azul» de las Naciones Unidas. Frente a esta tesis es posible alegar, sin embargo, que se precisaría mucha deformación jurídica para asumirla cuando se es el destinatario de la acción coercitiva. Por otra parte, la experiencia de Suiza parece demostrar su carácter excesivamente teórico.

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 J. L. Kunz (59): 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 han 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 nadie. 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 dis-

(57) Entre otros, A. Verdross, «Austria's permanent neutrality and the United Nations», en *AJIL* 1956, p. 61 y ss., J. L. Kunz, *loc. cit.*, p. 423, D. Schindler, *loc. cit.*, p. 246 y ss.

(58) Piénsese en el reciente acuerdo alcanzado por las grandes potencias con relación a Suráfrica.

(59) J. L. Kunz, *loc. cit.*, p. 424.

posiciones 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 H. Gros Espiell (60), si bien 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 hablando, existan dudas al respecto.

En fin, a nuestro modo de ver, el Tratado de Río quizá no sea hoy exactamente un tratado de alianza, pero se le parece mucho (61). Además, aunque es cierto que no existe una obligación automática de hacer uso de la fuerza en favor del Estado atacado, no es menos cierto que la asistencia a la víctima es obligatorio y ello puede no ser compatible con el deber de imparcialidad.

Ateniéndonos a la imparcialidad clásica, la neutralidad de Malta también deja algo que desear. Por ejemplo, ha sido señalado acertadamente (62) 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.

Es de señalar también la orientación ideológica que se afirma tanto en la neutralidad de Costa Rica como en la de Malta. De la primera se dice que es «activa», entendiendo por ello la Proclama que «nos comprometemos a luchar permanentemente, en el ámbito de las ideas y de la política, por la prevalencia del sistema democrático de Occidente» y más adelante «Costa Rica reafirma su fe en la concepción política y social que ha compartido y comparte con las democracias occidentales».

Más complejo es el caso de Malta. La Declaración se refiere en su preámbulo al deseo de este país de contribuir a la paz en el Mediterráneo y a la amistad entre los pueblos de Europa y del Norte de Africa mediante la adopción de una neutralidad «estrictamente fundada en los principios de la no alineación». Y en el articulado insiste: «La República de Malta es un Estado neutral que trabaja activamente para la instauración de la

(60) H. Gros Espiell, *op. cit.*, p. 20 y ss.

(61) C. Sepúlveda, «Meditaciones sobre el Tratado de Río», en *Anuario Hispano-luso-americano de Derecho Internacional* 1973, p. 285 y ss.

(62) J. F. Flauss, *loc. cit.*, p. 183.

paz adhiriéndose a una política de no alineación y rechazando participar en cualquier alianza militar».

¿Es posible fundamentar una neutralidad en los principios de la no alineación?

III. EL NEUTRALISMO

La fundamentación de la neutralidad maltesa en los principios de la no alineación se inspira, sin duda, en la Declaración laosiana de 1962 (63) cuyo artículo primero establece que el Real Gobierno de Laos «aplicará decididamente los cinco principios de la coexistencia pacífica en sus relaciones con el extranjero».

El movimiento neutralista, hoy llamado más bien de los países no alineados, tiene sus orígenes, según unos, en la Conferencia de Bandung de 1955 y, según otros, en la de Belgrado de 1961 (64). Se trata, en principio, de una actitud política adoptada por una serie de Estados en la época de la guerra fría, consistente en no alinearse con ninguna de las superpotencias. La idea, original de Nehru, se centra en el objetivo de mantener la paz mediante una política de no alineación de los nuevos Estados, de forma que se pueda evitar el enfrentamiento armado entre los dos bloques.

La Conferencia de Bandung, en la que se reúnen veintinueve países afroasiáticos, constituye la primera ocasión en que se plantea —con diversidad de opiniones— la cuestión del neutralismo. Sin embargo, es en Belgrado donde, a iniciativa de Tito, Nasser, Nehru y Sukarno, tiene lugar la Primera Conferencia de los no alineados. A ella asisten veinticinco Estados y, aunque en la declaración final se observa las ideas de Nehru, relativas a la paz, a la no alineación y contrarias a la creación de un nuevo bloque —el neutralista— lo cierto es que en la Conferencia se expusieron tesis diferentes que hacían hincapié en la necesidad de, unidos, iniciar una lucha anti-imperialista. Estas posturas dan un paso adelante en la Segunda Conferencia de los no alineados celebrada en El Cairo en 1964, logrando el acuerdo de coordinar su acción en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, celebrando para ello consultas con ocasión de las reuniones anuales de la Asamblea General. El fracaso de la conferencia que debía haberse celebrado en Argel en 1965 hizo pensar a algunos que las semejanzas y las solidaridades afroasiáticas tenían más de simbólicas que de efecti-

(63) Texto en *RGDIP* 1962, p. 907.

(64) Una apretada, pero completa información sobre los orígenes del neutralismo en G. Fischer, «La Conférence des non-alignés d'Alger», en *AFDI* 1973, pp. 9 a 14.

vas y que el neutralismo había llegado a su fin (65). Pero no fue así. La Tercera Conferencia se celebró en 1970 en Lusaka, con la asistencia de cincuenta y cuatro países no alineados y nueve observadores. En ella, como afirma G. Fischer (66) las decisiones adoptadas fueron más combativas que las de El Cairo, proponiendo un cambio radical de estructura de la Comunidad internacional y poniendo un acento cada vez mayor en los problemas económicos. Desde entonces, varias Conferencias más han tenido lugar. La última, la octava, en Belgrado, donde se ha festejado el vigesimoquinto aniversario de la Primera Conferencia. El movimiento ha pasado por muchas vicisitudes, de las que es buen reflejo la Conferencia de Argelia, celebrada en 1973 con asistencia de setenta y cinco países miembros en la que se plantearon dudas sobre la no alineación de algunos no alineados. Por ejemplo, la India mantenía fuertes vínculos con la Unión Soviética, de la que recibía importante ayuda militar y con la que en 1971 había concluido un Tratado de amistad y cooperación (67). Irán y Pakistán pertenecían a la CENTO, Filipinas y Tailandia a la SEATO, Cuba se encontraba estrechamente ligada a la Unión Soviética y los Estados Unidos poseían en Etiopía dos importantes instalaciones de comunicaciones estratégicas servidas por más de tres mil militares (68).

Sin embargo, aunque con fisuras y con muchos detractores, el movimiento neutralista sigue en pie alrededor de una serie de compromisos fundamentales: coexistencia pacífica, apoyo a los movimientos de liberación nacional, no adhesión a tratados bilaterales o multilaterales que supongan la entrada en el enfrentamiento Este-Oeste y no concesión de bases militares a potencias extranjeras. No hay que olvidar sin embargo sus reivindicaciones económicas.

Casi podría decirse que M. Bedjaoui (69) ha compuesto un canto al neutralismo en su Curso de La Haya de 1976 en el que desarrolla las críticas que los no alineados han hecho del Derecho internacional en lo que tiene de discriminatorio y ficticio y pone de relieve la participación de los mismos en la democratización del Derecho y de las relaciones internacionales.

Pero hay quienes observan a los no alineados desde una óptica más bien desmitificadora, definiendo al neutralismo no como una política sino

(65) R. Gil Benumeja, «Revisión y cambios en el «Tercer Mundo» después de la frustrada Conferencia de Argel» en *Revista de Política internacional* 1965, p. 73 y ss.

(66) G. Fischer, *loc. cit.*, p. 11.

(67) L. Rubio García, «El problema de la caracterización de la escena internacional presente», en *Revista de Política internacional* 1977, p. 162.

(68) G. Fischer, *loc. cit.*, p. 10.

(69) M. Bedjaoui, «Non-alignement et Droit international», en *RCADI*, vol. 151 (1976-III), p. 347 y ss.

como una táctica para sacar partido del enfrentamiento entre los Estados Unidos y la Unión soviética y poniendo de relieve sus grandes fallos. Se ha dicho, por ejemplo, que su origen se encuentra en la necesidad de algunos nuevos Estados de afianzar su unidad interna mediante una política exterior popular, moralmente superior y distante de la de las grandes potencias pero que, en el momento en que estos países se han visto amenazados por una gran potencia, han corrido a alinearse con la otra. O que algunos no alineados están mucho más alineados de lo que pretenden. O que, finalmente, el movimiento neutralista ha terminado por convertirse en un grupo de presión contra los países industrializados (70).

En cualquier caso, es preciso reconocer que aunque el nombre es parecido, el neutralismo tiene poco que ver con la neutralidad clásica, ya sea ocasional, ya permanente. Si hemos hecho referencia a la no alineación ha sido más que nada a causa de la Declaración maltesa de neutralidad «fundada sobre los principios de la no alineación».

Más arriba hemos señalado las reglas fundamentales de la no alineación formuladas en la reunión de El Cairo de 1961, preparatoria de la Primera Conferencia de Belgrado. A su vez, la primera de ellas —la coexistencia pacífica— supone la asunción de cinco principios establecidos originariamente en el Tratado chino-indio sobre el Tíbet en 1954: respeto mutuo de la integridad territorial y de la soberanía, no agresión, no intervención en los asuntos internos de otros Estados, igualdad y ventajas mutuas y coexistencia pacífica. Volvemos entonces a plantear la pregunta. ¿Es posible fundamentar la neutralidad en los principios del neutralismo?

Refiriéndose a la neutralidad de Laos, D. Schindler (71) considera que constituye un estadio intermedio entre la neutralidad y el neutralismo y establece las diferencias entre ambos conceptos: En primer lugar, el neutralismo no es más que un comportamiento político. Los neutralistas no asumen ninguna obligación internacional de mantener su postura. Por otro lado, las reglas de la neutralidad no desempeñan ningún papel para los Estados neutralistas. En segundo lugar, la neutralidad se refiere a todas las guerras, mientras que el neutralismo únicamente al enfrentamiento Este-Oeste, tomando partido, por lo general, los neutralistas en otros conflictos, especialmente en las luchas de liberación nacional. En tercer lugar, viene a decir D. Schindler, la experiencia demuestra que una neutralidad sería solo es posible en Estados que gozan de estabilidad interna y han alcanzado un grado avanzado de desarrollo económico. Lo que no suele ser el caso de los países neutralistas.

(70) Por ejemplo, el artículo de R. L. Rothstein, «Foreign policy and development policy: From nonalignment to international class war» en *International Affairs* 1976, p. 598 y ss.

(71) D. Schindler, *loc. cit.*, p. 311.

En fin, es todavía pronto para pronunciarse sobre la neutralidad maltesa, pero lo menos que se puede decir es que se trata de una neutralidad *sui generis* que, no obstante, encaja dentro de las nuevas fórmulas de neutralización que han aparecido en los últimos años: las zonas de paz.

IV. LAS NUEVAS NEUTRALIZACIONES

Ya hemos explicado en qué consiste la neutralización de zonas, también conocida en algunos casos como desmilitarización. Pues bien, esa institución clásica ha cobrado en nuestros días cierta actualidad y nuevos bríos en el marco de los esfuerzos llevados a cabo por algunos países al objeto, por un lado, de lograr el desarme nuclear y, por otro, de dejar al margen de los enfrentamientos bélicos amplias zonas de nuestro planeta. Se trata, como vamos a ver, de una desmilitarización o neutralización selectiva, que incide en la problemática del desarme, y que sólo afecta al establecimiento en un determinado territorio de un cierto tipo de armas o a la utilización del mismo para actividades estratégicas concretas. Es también una neutralización adaptada a las condiciones de la guerra moderna.

A) Las zonas desnuclearizadas

Como ha señalado acertadamente F. Mariño (72) la desnuclearización de zonas determinadas «es una manifestación reciente y hoy privilegiada de la técnica antigua y más 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».

La Asamblea General de las Naciones Unidas (73) ha dado una definición de zona desnuclearizada: 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. Será precisa, además, la existencia de un sistema internacional de control que garantice el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

(72) F. Mariño, «Zonas libres de armas nucleares en el Derecho internacional» en *Cursos de Derecho internacional de Vitoria 1985*, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, p. 153.

(73) Res. A/3472 B (XXX) de 11 de diciembre de 1975. Esta definición fue modificada en la X Reunión extraordinaria de la A.G., quitando el requisito del reconocimiento por la Asamblea General.

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 Rapacki, 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 a los que después nos referiremos. 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.

Se trata, posiblemente, del intento más serio llevado a cabo en materia de desnuclearización. Su origen se encuentra en la Declaración hecha el 29 de abril de 1963 por los Jefes de Estado de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México, en la que anunciaban su intención de concluir un acuerdo multilateral latinoamericano por el que sus países se comprometían a no fabricar, recibir, almacenar ni probar armas nucleares. El 14 de febrero de 1967 se firmó el Tratado para la prohibición de armas nucleares en América latina, que crea una zona militarmente desnuclearizada que comprende el conjunto de los territorios de los Estados parte. Ha sido firmado por todos los Estados latinoamericanos con excepción de Antigua y Barbuda, Belice, Cuba, Dominica, Guayana, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

Las particularidades del régimen puesto en pie por el Tratado han sido examinadas por un buen número de internacionalistas (74).

El Tratado da una definición de arma nuclear en su artículo quinto: «todo artefacto que sea susceptible de liberar energía nuclear de forma incontrolada y que tenga un conjunto de características propias del empleo con fines bélicos». El vector utilizado para la propulsión del artefacto no queda comprendido en la definición siempre que no forme un conjunto indivisible. Los objetivos del Tratado quedan ampliamente expuestos en su Preámbulo, donde se alude a la no proliferación, a la necesidad de ahorrar recursos limitados necesarios para el desarrollo económico y social y a la vocación pacifista latinoamericana, entre otros. Para lograr estos objetivos las Partes contratantes se comprometen a adoptar una serie de medidas tendentes a prohibir el acceso a sus territorios respectivos de todo tipo de armamento nuclear, tanto para su ensayo como para su utilización, fabricación, producción o adquisición, tanto directa como indirecta. Se comprometen, además, a no facilitar tales actividades.

(74) Entre otros, A. García Robles, «Mesures de désarmement dans des zones particulières: Le Traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique Latine», en *RCADI* vol. 134 (1971-III).

La zona de aplicación del Tratado es, inicialmente, según el artículo cuarto, la suma de los territorios de los Estados que sean Partes. Pero cuando se cumplan las condiciones previstas en el artículo veintiocho, entre las cuales figura la firma por parte de las potencias nucleares del Protocolo II, en el que se comprometen a respetar el estatuto de desnuclearización, entonces el campo de aplicación es mucho más amplio y afecta a una zona marítima de seguridad que rodea la región y que se extiende más allá de los límites de la jurisdicción de los Estados ribereños.

Por lo que se refiere a los mecanismos de garantía previstos, en primer lugar se establece un sistema de control internacional colocado bajo la supervisión de un organismo permanente: el Organismo para la prohibición de armas nucleares en América latina (OPANAL), que cuenta con una Conferencia general, un Consejo restringido de cinco miembros y un Secretario general. En segundo lugar, un sistema de inspección con aplicación íntegra de las garantías de la Agencia internacional para la energía atómica (AIEA).

Finalmente, dos Protocolos adicionales establecen obligaciones para dos categorías de Estados que no pertenecen a la región: los que tienen responsabilidades sobre territorios situados en la misma y los que poseen armas nucleares, que se comprometen a respetar el estatuto de neutralización. En palabras de H. Gros Espiell (75) «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».

Como hemos indicado ya, además del Plan Rapacki existen otros proyectos semejantes, que no han cristalizado, en África, en Asia Meridional, en el cercano Oriente, en el Sur del Pacífico y también en Europa (76). Y ello a pesar de que han sido repetidamente objeto de la atención y el interés de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Todo parece indicar, como ha puesto de relieve J. P. Quéneudec (77), que la asunción del estatuto de zona desnuclearizada por una región concreta depende ante todo del grado de cohesión que presenten las condiciones militares en dicha región. Además, un proyecto regional de este tipo, requiere la existencia previa de lazos culturales, económicos, ideológicos y políticos entre los Estados que van a asumirlo. De otra manera es difícilmente viable.

(75) H. Gros Espiell, *op. cit.*, p. 49.

(76) Vid. F. Mariño, *loc. cit.*, p. 179.

(77) J. P. Quéneudec, *loc. cit.*, p. 249.

B) La utilización para fines pacíficos

El Tratado de Washington de 1959 sobre la Antártida estableció, en beneficio de la cooperación científica internacional, una cierta neutralización de la zona en cuanto que 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 pacífico».

Como se ha señalado (78) existen diferencias entre el tratado de la Antártida y el del Espacio en cuanto que la prohibición del primero es más amplia que la del segundo, ya que en éste, la neutralización del espacio propiamente dicho, dejando aparte los cuerpos celestes, es solo parcial. La prohibición no afecta, por ejemplo ni a las armas clásicas, ni a los satélites de reconocimiento ni a las maniobras o pruebas de carácter militar, ni al tránsito de armas de destrucción masiva. Por otro lado, los procedimientos de control en ambos tratados tampoco son iguales. Mientras que en el de la Antártida se prevén «inspecciones» susceptibles de realizarse en cualquier momento mediante observadores, en el del Espacio solo caben «visitas» efectuadas por representantes de los Estados, previa notificación.

(78) *Ibid.*, p. 253.

En cualquier caso, ambos tratados establecen una neutralización más o menos completa que se considera necesaria para que las actividades que allí se realicen tengan carácter pacífico. O dicho de otra manera, «la afectación para fines pacíficos no puede realizarse más que si las armas quedan excluidas de los espacios objeto de dicha obligación general» (79).

Una neutralización selectiva semejante (80) se ha llevado 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.

Pero mucho más interesante, puesto que su contenido concreto no ha sido bien precisado, es la afectación del mar a fines pacíficos establecida por el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar, de 1982 (81). En él se recoge el principio de la utilización pacífica y se extiende no solo a los fondos marinos —algo que ya había hecho la Asamblea General en su Declaración de 1970 sobre los principios reguladores del fondo del mar y de los océanos más allá de los límites de la jurisdicción nacional— sino a los espacios marinos en general.

Efectivamente, el artículo 141 del Convenio de Jamaica prevé que la zona internacional de los fondos marinos estará abierta a su utilización exclusivamente para fines pacíficos. Del mismo modo, el artículo 240 precisa que la investigación científica marina se realizará exclusivamente con fines pacíficos. El artículo 88 establece que el alta mar será utilizada exclusivamente con fines pacíficos y si tenemos en cuenta que el artículo 58 determina que los artículos 88 a 115 relativos al alta mar son aplicables a la zona económica, pues resulta que también ésta queda cubierta por el principio de la utilización con fines pacíficos.

¿Se trata de una neutralización o, al menos, una desmilitarización selectiva de los espacios marinos, de forma semejante a la de la Antártida o la del Espacio?

No parece que la noción de utilización pacífica de los espacios marinos pueda tener como consecuencia la prohibición de todo tipo de utilización con fines militares. Y ello no solo porque la antítesis de lo pacífico no es lo militar, sino lo bélico, sino porque el propio Convenio de Jamaica hace referencia a las actividades militares de buques o aeronaves afectadas a un servicio no comercial. La facultad que ofrece a los Estados de sustraer

(79) *Ibid.*, p. 252.

(80) Como ha señalado G. Fischer («Chronique du contrôle des armements» en *AFDI* 1970, p. 63 y ss) el Tratado para la desnuclearización de los fondos marinos permite, por ejemplo, la utilización del fondo del mar por submarinos portadores de armamento nuclear o la colocación en el fondo del mar de sistemas de guerra electrónica.

(81) Vid. A. Marín, *El desarme nuclear*, Universidad de Granada, 1974, p. 111.

a los procedimientos de arreglo pacífico previstos las controversias relativas a las actividades militares de sus fuerzas aeronavales, supone la licitud de estas actividades, no pudiendo por lo tanto considerarlas contrarias al principio general de la utilización pacífica.

En realidad cualquier actividad militar en los espacios marinos parece posible en tanto sea compatible con la Carta de las Naciones Unidas y las demás normas del Derecho internacional. Esto es lo que viene a decir el artículo 301 del Convenio de Jamaica, titulado precisamente «Utilización del mar para fines pacíficos»: «En el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones con respecto al Convenio, los Estados se abstienen de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza armada contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o de cualquier manera incompatible con los principios del Derecho internacional anunciados en la Carta de las Naciones Unidas». Se trata pues de un artículo que, prácticamente, recoge el párrafo cuarto del artículo segundo de la Carta de San Francisco.

A partir de aquí es posible hacerse nuevas preguntas. ¿Son los mismos los fines pacíficos a los que se refiere el artículo 301 del Convenio de Jamaica que los fines pacíficos aludidos por los otros artículos del mismo Convenio, que hemos citado? Si así fuera, éstos serían inútiles ya que el artículo 301 se refiere a toda zona marina y, por lo tanto, engloba a los demás. Por otra parte, ninguno de los citados artículos añadiría nada nuevo a las obligaciones de los Estados que, por ser miembros de las Naciones Unidas, asumen en virtud de la Carta.

Ello ha llevado a pensar a T. Treves (82) —en virtud del principio del efecto útil— que los artículos 88, 141 y 240 del Convenio de Jamaica exigen de los Estados algo más que el mero cumplimiento de lo previsto en el artículo 301 del mismo Convenio y algo más de lo establecido en el artículo segundo párrafo cuarto de la Carta de las Naciones Unidas. Pero a partir de aquí, poco más puede puntualizarse. Está claro que no serán pacíficas las utilizaciones contrarias a lo establecido en la Carta pero de ello no debe deducirse que *sensu contrario* todo lo que esté de acuerdo con dicho precepto debe considerarse pacífico.

Ese «algo más» a que se refiere T. Treves, únicamente puede ser —como señala J. P. Quéneudec (83)— una obligación vaga de comportamiento que tenga por efecto aportar ciertas limitaciones a las utilizaciones militares del medio marino aunque no sean contrarias a la Carta de las Naciones Unidas.

(82) T. Treves, «La notion d'utilisation des espaces marins à des fins pacifiques dans le nouveau droit de la mer», en *AFDI* 1980, p. 687 y ss.

(83) J. P. Quéneudec, *loc. cit.*, p. 256.

El problema parece centrarse en el carácter pacífico o no de las actividades militares. O en todo caso, cuáles son pacíficas y cuáles no. Un militar, el contralmirante francés H. Labrousse (84) en el Coloquio de Montpellier de 1982, de la Asociación francesa para el Derecho internacional, venía a afirmar que los océanos serán siempre en tiempo de guerra el teatro de inevitables enfrentamientos y que, por consiguiente, pretender neutralizarlos era una empresa digna de alabanza pero poco realista. Frente a este modo de ver las cosas, P. Mengozzi (85) asegura que poco a poco se va abriendo paso la idea de que las actividades militares no son actividades cuya tutela favorezca precisamente la ordenada convivencia. Más lejos llega H. Pazarci (86) al poner en conexión la idea de utilización pacífica con la de beneficio de toda la humanidad y llegar a la conclusión de que ninguna actividad militar, tanto si es agresiva como si no lo es, puede servir a los intereses de toda la humanidad.

En definitiva, si bien puede considerarse que los tratados de Tlatelolco, de la Antártida, del Espacio y para la Desnuclearización de los fondos marinos pueden suponer una especie de neutralización selectiva de zonas, pretender que las utilizaciones pacíficas a las que hace referencia el Convenio de Jamaica significan la desmilitarización, aunque sea parcial, de los espacios marinos a los que aluden, parece algo ilusorio. R. J. Dupuy (87) se preguntaba en 1971 si la utilización pacífica de los fondos marinos, que entonces era objeto de atención por parte de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar, constituía una regla de Derecho o un «rite conjuratoire». Por lo que se refiere a los espacios marinos en general, a nuestro modo de ver es lo segundo, si bien existen movimientos tendentes a alejar de determinadas zonas del mar no solo las actividades no pacíficas sino también las militares en general o, al menos, las de las grandes potencias.

C) Las «zonas de paz»

En su curso de La Haya ya citado (88) M. Bedjaoui afirma que los países no alineados, en su lucha por la paz, han propuesto la creación de «zonas de paz» de las que quedarían excluidas las rivalidades entre las

(84) H. Labrousse, «L'Océan Indien 'Zone de Paix'» en *Colloque de Montpellier* cit., p. 286.

(85) P. Mengozzi, *Il regime giuridico internazionale del fondo marino*, Giuffrè, Milan, 1971, p. 261.

(86) H. Pazarci, «Sur le principe de l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique», en *RGDIP* 1979, p. 991.

(87) R. J. Dupuy, «L'affectation exclusive du lit des mers et des océans à une utilisation pacifique» en *Le fond des mers. Aspects juridiques, biologiques et géologiques*, Paris 1971, p. 34.

(88) M. Bedjaoui, *loc. cit.*, p. 427.

grandes potencias, la instalación por éstas de bases militares y las armas nucleares. Las zonas de paz serían zonas neutralizadas.

En efecto, el 16 de diciembre de 1971 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una Resolución (89) declarando el Océano Indico zona de paz. La idea básica que se perseguía era la de que el Océano Indico pudiera ser frecuentado exclusivamente por buques de guerra y aviones militares de los Estados ribereños, de forma que las fuerzas de las grandes potencias solo pudieran efectuar en él tránsitos ininterrumpidos (90). Con este fin, la citada Resolución de la Asamblea General pedía a las grandes potencias que iniciaran inmediatamente consultas con los Estados ribereños del Océano Indico.

La propuesta, sin embargo, no ha prosperado a pesar de que la idea ha sido apoyada por los países no alineados en varias conferencias y la Asamblea General de la ONU ha aprobado distintas resoluciones que propiciaban su establecimiento. También la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar se ocupó de las zonas de paz, pero sin resultado positivo (91).

Por consiguiente, no existen elementos suficientes para poder dar una definición general de lo que es una zona 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 citada Resolución de la Asamblea General sobre el Océano Indico. Según H. Labrousse (92) serían las siguientes: Cese del proceso de escalada y de expansión de la presencia militar de las grandes potencias; eliminación de las bases y otras instalaciones de las grandes 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.

Supondría, por consiguiente, una neutralización más completa que la desnuclearización. Pero no resulta probable que las grandes potencias renuncien al derecho —que la libertad de los mares les reconoce— a que sus flotas de guerra surquen las aguas internacionales, por mucho que moleste a los países ribereños. El éxito de las zonas de paz solo parece posible en el marco de un acuerdo global de desarme entre las superpotencias.

(89) Res. A/2832 (XXVI). La neutralización del Mediterráneo también ha sido objeto de interés. Vid. J. de Zavala, «El Mediterráneo y su neutralización» en *Revista de Política internacional* 1969, p. 11 y ss.

(90) H. Labrousse, *loc. cit.*, p. 263.

(91) III Conferencia de las N.U. sobre el Derecho del mar. Doc. Of. Vol. V, pp. 59-73.

(92) H. Labrousse, *loc. cit.*, p. 263 y ss.

CONCLUSIONES

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. Por otro lado, también es preciso preguntarse si estas nuevas actitudes constituyen o no algo positivo con vistas al mantenimiento de la paz.

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 D. Schindler (93), 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.

Tiene razón D. Schindler, porque se refiere exclusivamente a las neutralidades de Austria y Suiza, pero ¿Qué decir de la de Malta?

Se ha hablado mucho de la neutralidad en tiempos de paz, poniendo de relieve los desarrollos que esta institución ha adquirido a partir de la segunda guerra mundial y se ha llegado a afirmar que la neutralidad ha pasado a ser una institución no de tiempo de guerra sino de tiempo de paz y que, cuando la guerra surge, de lo que se habla entonces es de no-beligerancia (94). ¿Constituye Malta el ejemplo de estas nuevas neutralidades?

La neutralidad permanente de Austria, a pesar de su origen, encaja más en los modelos clásicos. Pero no puede decirse lo mismo ni de Malta ni de Costa Rica. Y, sin embargo, se las denomine neutralidades permanentes o de otra manera, lo cierto es que, si no a nivel mundial, sí a nivel regional, pueden considerarse como una contribución positiva al mantenimiento de la paz y la seguridad en la zona (95).

Algo parecido sucede con las nuevas neutralizaciones o desmilitariza-

(93) D. Schindler, *loc. cit.*, p. 277.

(94) M. Fraga, «Guerra y paz. Nuevos problemas del concepto de neutralidad», en *Revista española de Derecho internacional* 1957, p. 431.

(95) H. Gros Espiell, *op. cit.*, p. 54.

ciones. Constituyen pequeños pasos que, si se multiplicaran o consolidaran, supondrían cuando menos un medio para rebajar las tensiones internacionales.

Por lo que se refiere al neutralismo, es preciso reconocer, como ya hacía G. Fischer en 1973 (96), que si bien los no alineados se alzan contra las alianzas y los acuerdos militares concluidos en el marco de la confrontación Este-Oeste o de las rivalidades entre las grandes potencias, los conceptos que evocan estas expresiones distan mucho de estar claros. Por otro lado, a partir de la Conferencia de Argelia de 1973, las cuestiones económicas han pasado a ser las más relevantes para los no alineados. A pesar de ello, no es posible desconectarlos del todo de las cuestiones de la neutralidad, pues ya hemos visto que, se entienda o no, tanto la neutralidad de Laos como la de Malta conectan con la no alineación y el establecimiento en el mundo de «zonas de paz» también es una pretensión neutralista.

En estas condiciones, una reestructuración jurídica de la neutralidad, adecuada a la realidad social internacional y a las condiciones actuales de los conflictos bélicos, supondría un paso importante para la ordenación del tema que nos ha ocupado. Sin por ello cerrar el paso a otras fórmulas que, por muy heterodoxas que siempre puedan considerarse, constituyan una aportación positiva al mantenimiento de la paz.

(96) G. Fischer, «La Conférence...», cit., p. 11.

