

LA NEUTRALIDAD, LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS Y LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS

La neutralidad es incompatible con el espíritu y la letra de la Carta de las Naciones Unidas. En efecto, el fin de los Estados neutrales es el de conservar la paz no participando en los conflictos armados; mientras que el objeto de las Naciones Unidas es el de obrar, aun militarmente llegado el caso, para mantener la paz y la seguridad internacionales. Esas dos posiciones son contradictorias: la primera consiste en la imparcialidad y la abstención, y la segunda en la parcialidad y la acción en favor de los Estados agredidos.

De consiguiente, desde el punto de vista jurídico un Estado que se adhiere a la Carta de las Naciones Unidas no puede ser neutral. Veamos por qué. Toda la economía de ese tratado multilateral, que es la Carta de San Francisco, está inspirada en los principios humanitarios de su preámbulo:

“I.—Practicar la tolerancia y conservar la paz como buenos vecinos.

“II.—A unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

“III.—A asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada, sino en servicio del interés común.”

Ahora bien, estos principios son precisamente aquellos que el Capítulo VII de la Carta establece específicamente con el fin de garantizar la seguridad colectiva de las Naciones, la cual es incompatible con la neutralidad.

Pero ¿qué es la seguridad colectiva? ¿Es una norma política o es un principio de derecho de gentes? Desde luego conviene afirmar que la "seguridad colectiva" es una expresión moderna, cuya esencia consiste en la reunión de muchos países, solidariamente unidos para prestarse mutua ayuda en caso de peligro.

Y esos dos conceptos de ayuda mutua y neutralidad se excluyen de tal manera, que si las Naciones Unidas llegaran a tener éxito completo y aseguraran la paz y la seguridad por la aceptación de principios y la aplicación de los métodos propuestos en su Carta, las reglas jurídicas de la neutralidad no tendrían ya aplicación real y no serían en el Derecho de Gentes sino principios caducos que no tuvieron otro interés que el histórico.

A este respecto debemos decir que ya en los tiempos de la Sociedad de las Naciones, la misma opinión prevalecía entre los jurisconsultos que examinaban las obligaciones que se desprendían del Pacto.

En la declaración de Londres de 13 de febrero de 1920, se dijo que la noción de la neutralidad de los miembros de la Liga no era compatible con el principio de que todos ellos tuvieran que obrar en común para hacer respetar sus compromisos.

Por eso hizo notar Halvandant Koht, que "la noción tradicional de la neutralidad se había vuelto incompatible dentro del cuadro de la Sociedad de las Naciones."

"En derecho puro, dice Mettetal, todo miembro de la Liga debe participar en las sanciones. . . disposición jurídica inconciliable con el Estatuto de la neutralidad."

Sin embargo, bajo el régimen de Ginebra no solamente algunos Estados no miembros conservaron su neutralidad de hecho y de derecho, sino que aun algunos que eran miembros, cometiendo un grave error técnico y político, se separaron de la Liga, considerándose neutros a título de Estados Soberanos; tales como Bélgica, Luxemburgo, Noruega, Lituania, etc., creyendo ingenuamente que su neutralidad, aunque tardíamente declarada y contraria a los principios del Pacto, iba a salvarlos de la agresión alemana, habiendo resultado a la postre que ni cumplieron con sus deberes hacia la Liga ni les sirvió de nada práctico su inconsecuente actitud.

Si lo anterior podría decirse dentro del sistema de la Sociedad de las Naciones, con mayor razón puede sostenerse respecto a la

Carta de San Francisco, porque dentro de la economía de este Código Internacional, la neutralidad no se concibe.

Para confirmar que, en efecto, el conjunto de su articulado tiende a garantizar la paz y la seguridad por medio de la asistencia mutua de los Estados, examinaremos algunas disposiciones, las más salientes, como contrarias al principio de la neutralidad.

El artículo 1o. estipula:

“Los propósitos de las Naciones Unidas son mantener la paz y la seguridad internacionales y con tal fin: “Tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros que quebranten la paz.”

Para la realización de esos propósitos... “Los miembros de la Organización prestarán a ésta toda clase de ayuda en cualquiera acción que ejerza de conformidad con esta Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la O.N.U. estuviera ejerciendo acción preventiva o coercitiva.”

Estas disposiciones no podrían de ninguna manera ser compatibles con los Estados que pretendieran permanecer aislados de toda guerra, pues la organización los obliga a dar ayuda de cualquiera especie contra el Estado que altere la paz. En otros términos, el Estado miembro quedará obligado a ser un elemento activo, es decir beligerante, y no un elemento pasivo e imparcial frente a un conflicto armado.

En cuanto a la asistencia mutua en caso de guerra, la Carta es precisa.

En caso de que se trate solamente de amenazas de paz “...el Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas... han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones... que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.”

Pero si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas anteriores fuesen inadecuadas, entonces “...podrá ejercer por medio de las fuerzas aéreas, navales o terrestres la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.”

“Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y

otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las Naciones Unidas.” (Artículo 42).

Además, la Carta obliga: “...a todos los miembros de las Naciones Unidas, a poner a disposición del Consejo de Seguridad, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades que sean necesarias incluyendo el derecho de paso, para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.” (Artículo 43).

Pero hay más, el artículo 45 ordena que: “...los miembros mantendrán contingentes de fuerzas aéreas nacionales, inmediatamente disponibles para la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional...”

Por otra parte, en caso de conflicto armado la Carta prevee el establecimiento de “...un Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares...”

La Carta da al Consejo de Seguridad, en caso de guerra, facultades verdaderamente extraordinarias en los términos siguientes: “A fin de asegurar la acción rápida y eficaz de la Organización, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad principal del manejo de la paz y de la Seguridad internacionales, y reconocen que, cumpliendo los deberes que les imponen esta responsabilidad, el Consejo de Seguridad obra en su nombre.” (Artículo 24).

Y todavía para reforzar los atributos relativos a la Suprema autoridad del Consejo, el artículo 24 establece de la manera más categórica: “Los miembros de la Organización convienen en aceptar y aplicar la decisiones del Consejo de Seguridad...”

Después de todo lo anterior nos preguntamos: ¿Estas disposiciones preventivas y coercitivas pueden ser compatibles con la neutralidad? Evidentemente no, como es lógico también que un Estado neutral no podría comprometerse a aceptarlas y a ejecutarlas.

Como se ve claramente, el sistema de ofensa y defensa establecido por la Carta en caso de ruptura de la paz, es bastante completo; la seguridad colectiva podrá, en consecuencia, llegado el caso, resultar realmente eficaz contra los agresores.

Sin embargo, una sola disposición encontramos que pudiera entrar en la ejecución rápida decretada por el Consejo. Nos referimos al artículo 43, según el cual el acuerdo o los acuerdos negociados entre el Consejo y los miembros de la Organización “debe-

rán ser ratificados por los Estados firmantes, según sus reglas constitucionales respectivas.”

Lo que significa rotundamente que la firma de los delegados plenipotenciarios en el seno de la Organización, no basta; la Carta exige la ratificación de los países signatarios. De suerte que los procedimientos sancionadores de la O.N.U. pueden ser retardados, modificados o aun anulados cuando les falten las indispensables ratificaciones oficiales.

Sobre esta importantísima cuestión de las ratificaciones, me parece oportuno citar las interesantes ideas del doctor Gustavo Guerrero juez de la Corte Internacional de Justicia, en su proyecto de *Unión o Federación Mundial de la Paz*.

El doctor Guerrero dice en su referido proyecto: “. . . los poderes soberanos que detentan hasta ahora los Estados. . . deben ser transferidos al nuevo Organismo” (la Unión o Federación Mundial). Y luego añade: “Esta transferencia comportaría el compromiso de los Estados de conformarse, *sin ningún procedimiento previo de ratificación, a las decisiones tomadas por los Organos de la Unión*. (Nosotros subrayamos).¹

Estas ideas, avanzadas y justas, entrañan una restricción a la soberanía de los Estados, restricción indispensable para lograr los siguientes fines: a) lograr una igualdad efectiva de los Estados ante el Derecho Internacional; y, b) que las órdenes dadas por las autoridades ejecutivas de la Organización Mundial pudiesen cumplirse efectiva y prontamente.

Desgraciadamente, tales ideas no fueron incorporadas ni al Pacto de la Sociedad de las Naciones, ni a la Carta de la O.N.U.

Este último código internacional deja a los Estados, en su calidad de Soberanos, una entera libertad en lo que concierne al cumplimiento de las decisiones del Consejo, sin que por lo demás establezca sanciones determinadas contra los miembros que no ratifiquen los compromisos tomados por sus representantes.

De manera que la soberanía continúa siendo la base sobre la que descansan las Naciones Unidas, del mismo modo que el reconocimiento expreso de la soberanía de los Estados fue el principio fundamental del Pacto de la Sociedad de las Naciones.

¹ *L'Ordre International*. (Editions de la Bacounliere, Neuchatel, 1945, p. 264).

Lo dispuesto por el artículo 43, relativo a la rectificación de los gobiernos es así una consecuencia lógica del artículo 2o. de la Carta, cuyos términos son bien claros: "La Organización está fundada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros."

Al hablar de igualdad, la Carta de las Naciones Unidas no se refiere en manera alguna a la igualdad absoluta de los Estados, pues es un hecho innegable que entre ellos existen desigualdades de toda especie; de territorio, de población, de fuerza militar, de influencia política, económica, etc. La Carta se limita a reafirmar la ficción jurídica aceptada por la doctrina de que todos los Estados son iguales ante el derecho, pero no de hecho. Una prueba palmaria del reconocimiento de esa verdad la enuncia el artículo 23, que se refiere a la composición del Consejo de Seguridad, formado por los miembros permanentes y no permanentes. Y otra prueba de la aceptación voluntaria de esa desigualdad de *facto* la entraña el artículo 27, que concede a determinadas potencias y no a las demás el privilegio del "voto" que tan encarnizadamente ha sido combatido.

Como la frase "igualdad soberana" podría prestarse a diversas interpretaciones, el Comité primero de la primera Comisión, encargado de la redacción de dicho artículo en la Conferencia de San Francisco, juzgó conveniente aclarar, a petición de varias Delegaciones, lo que dichas palabras querían decir. Al respecto, el Comité declaró: "...que había decidido guardar la terminología "igualdad soberana" porque ella contiene los elementos siguientes: 1) que los Estados son iguales jurídicamente; 2) que ellos gozan de todos los derechos que se desprenden de su soberanía; 3) que la personalidad del Estado está respetada, así como su integridad territorial y su independencia política; 4) que el Estado deberá, en el orden internacional, cumplir fielmente sus deberes y obligaciones internacionales."

Ahora bien, interpretando el espíritu de aquel artículo podemos sostener que él no se refiere a la soberanía absoluta del Estado, sino a una soberanía relativa. ¿Por qué? Porque ella queda limitada por terminantes obligaciones que, al acatarse, disminuyen la libertad e independencia de los Estados soberanos.

CONSIDERACIONES SOBRE LA SOBERANÍA

Entre los tratadistas contemporáneos de Derecho Internacional Público, la mayoría reconoce la soberanía como principio fundamental de la existencia del Estado, pero claro está que no aceptan el viejo concepto absolutista de los tratadistas clásicos. Porque esto es indudable, la soberanía como poder absoluto, perpetuo, supremo, ilimitado e ilimitable, es inadmisibile en nuestros días.

El criterio moderno es el de la soberanía relativa como indispensable a la organización política internacional del momento presente. Pero aun dentro de su relatividad, la soberanía fue celosamente exigida, reconocida y respetada en los tiempos de la Liga, como es igualmente considerada como indispensable dentro de la Organización de las Naciones Unidas.

En la época de la Sociedad de Ginebra decía el maestro Weiss: "los autores del pacto han afirmado en toda circunstancia su voluntad de no atacar a la soberanía de los Estados que llegaran a formar parte de la Sociedad." Ese mismo criterio sustentaba Sir Cecil Hurst cuando afirmaba: "La Sociedad de las Naciones es una asociación de Estados independientes; su independencia es el principio fundamental sobre el cual descansa y es sólo así, reconocido plenamente el derecho de cada *Estado soberano* de permanecer como dueño de sus propios destinos, como la Sociedad de las Naciones puede cumplir su obra" (1a. Comisión de la 5a. Asamblea, acta V-1 pág. 87). Y de una manera más incisiva, Sir Artur Chamberlain declaró: "La Sociedad de las Naciones no es un super-Estado, quien quisiera tratar hacer de ella un Super-Estado, la destruiría. La Sociedad es un conjunto de Potencias que conservan cada una su propio derecho soberano." (W. Sukiennicki, *La Souveraineté des Etats en droit international moderne*. Pedone, París, 1927).

Pues bien, ese mismo sentido general, de respeto a la soberanía de los Estados, es el que prevalece en el seno de la O.N.U.

Sin embargo, fuera del ambiente oficial de ese organismo es muy interesante observar las tendencias avanzadas de algunos profesores de Derecho de Gentes que atacan el principio mismo de la soberanía hasta el extremo de negar su existencia.

Duguit ve en la soberanía "un producto histórico que deberá desaparecer con las circunstancias que le dieron nacimiento". Una

idea semejante expresa Schuüking, al decir: "...la soberanía del Estado no es más que un dogma político que el progreso de la evolución debe hacer desaparecer."

Pero más enérgico aún que los anteriores, el profesor Scelle, de la Universidad de París, considera la soberanía del Estado "como grandemente responsable de las insuficiencias del Derecho de Gentes y de la lentitud de su progreso"; "el derecho sólo es soberano", afirma; "todo sujeto de derecho que se pretende soberano interviene inmediatamente contra el derecho y lo niega..." "Es infinitamente preferible abandonar una expresión tan llena de equívocos y que corresponde tan poco a la realidad de los hechos."

El criterio del profesor Scelle está ganando terreno entre los juristas.

Sólo que esta doctrina no corresponde a la opinión de los Estados miembros de las Naciones Unidas. Sin embargo, es preciso reconocer que, de hecho, los Estados aceptan ya, actualmente, más y más limitaciones a su soberanía, y que esas limitaciones se juzgan necesarias y útiles para la vida de relación de los gobiernos y como una consecuencia inevitable de la interdependencia de los pueblos y del progreso del Derecho Internacional. Sobre esta punto de vista estamos de acuerdo con la certera opinión de Korowicz: "el desarrollo del Derecho Internacional está en proporción directa de las restricciones a la soberanía de los Estados."

Pero todavía más, nosotros estamos convencidos de que no solamente para el desarrollo progresivo del Derecho de Gentes sino también para la intensificación de las relaciones materiales y espirituales de los pueblos, las restricciones a la soberanía redundarán en beneficio de la interdependencia de los Estados y serán un corolario de esa interdependencia.

La vida misma de la O.N.U. es una prueba evidente de la evolución que ha sufrido el concepto de la soberanía desde el momento en que todos sus miembros han aceptado numerosas limitaciones a su libertad de acción, limitaciones que, sin embargo, según el parecer de sus gobiernos, no menoscaban la soberanía de sus Estados.

Se ha estimado en efecto, que, si las restricciones a la soberanía son aceptadas colectivamente, el principio permanece intacto.

Sobre este particular dice Kleintjess: "...el Estado pierde su soberanía cuando está sometido a la voluntad exclusiva de otro Es-

tado, pero cuando se trata de una *capitis diminutio* colectiva, su soberanía se encuentra salvaguardada.”

Ese fue el criterio de la Liga de Ginebra, y ese es, en realidad, el criterio de las Naciones Unidas desde el instante en que todas se sometieron voluntaria y expresamente a los dictados de su Carta Constitutiva.

Yo comparto, desde un punto de vista puramente teórico, las ideas avanzadas del prestigiado Duguit, del doctor Schükking, del maestro Scelle, y de otros juristas más, tan radicales como ellos; es decir, considero que mientras el concepto de soberanía subsista como lo que es realmente, un dogma político intransigente resuelto a mantener la soberana independencia integral del Estado sin aceptar las justas cortapisas que exige la interdependencia de las Naciones; mientras eso suceda, la igualdad de los Estados, la justicia internacional y el reinado del Derecho de Gentes entre los pueblos no serán sino bellos ideales que la vida diaria irá contradiciendo con sus realidades desconcertantes.

Pero al propio tiempo estimo que, por ahora, es preciso conformarse con los progresos técnicos y prácticos que contiene la Carta de San Francisco, por la cual los Estados miembros de las Naciones Unidas aceptan considerables restricciones a su soberanía en beneficio de la paz universal. . .