Artículo: Crisis de la neutralidad
Revista: Nº139, año XXXV (En-Mar, 1967)
Autor: Hernán Jiménez Serrano

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

REVISTA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

AÑO XXXV — ENERO - MARZO DE 1967 — Nº 139

DIRECTOR: **ORLANDO TAPIA SUAREZ**

CONSEJO CONSULTIVO:

MANUEL SANHUEZA CRUZ
EMILIO RIOSECO ENRIQUEZ
MARIO CERDA MEDINA
LUIS HERRERA REYES
JORGE ACUÑA ESTAI

IMPRENTA UNIVERSIDAD DE CONCEPCION (CHILE)

Artículo: Crisis de la neutralidad
Revista: Nº139, año XXXV (En-Mar, 1967)
Autor: Hernán Jiménez Serrano

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

HERNAN JIMENEZ SERRANO

Abogado-Ayudante del Seminario de Derecho Público

CRISIS DE LA NEUTRALIDAD (*)

Es un postulado básico el carácter esencialmente cambiante de toda institución jurídica. El Derecho como norma llamada a regular la conducta humana está imbuido de este principio.

El Derecho Internacional Público no puede sustraerse, ni mucho menos, a las transformaciones que la vida internacional está experimentando día a día. Nuestra disciplina en mayor grado que el resto del ordenamiento jurídico es sensible a los cambios que la vida internacional impone.

Sobre la premisa expuesta desarrollaré el tema del Concepto de Neutralidad, su evolución, crisis y transformación, por estimar que este principio que ha elaborado la Doctrina Clásica del Derecho Internacional Público, ha experimentado una interesante evolución frente al actual panorama de la política internacional, que hace necesario un estudio actualizado.

Se puede afirmar en términos generales que la guerra constituye un fenómeno sociológico relativamente normal en las relaciones internacionales ("no somos lo bastante heroicos para una vida que no necesite de la guerra") (1) y que los sistemas de organización internacional intentados a través de la Sociedad de las Naciones y Naciones Unidas, no son más que un elemento de canalización de las fuerzas políticas en un nuevo sistema internacional, en el cual predomina la estructura bipolar, sobre la multipolar o de equilibrio de poderes, básica hasta la primera guerra mundial.

La clásica fórmula de distinción entre los estados de Paz o de Guerra, "Inter bellum et pacem nihil est medium", con la correlativa normati

---

(*) Colaboración del Seminario de Derecho Público a la celebración del Centenario de la Escuela de Derecho de la Universidad de Concepción.

(1) **Bartolomeo Janzetti: Revista Española de Derecho Internacional,** Citado en artículo de **M. Fraga Iribarne** en Vol. X, Nº 3, página 428.

Artículo: Crisis de la neutralidad
Revista: Nº139, año XXXV (En-Mar, 1967)
Autor: Hernán Jiménez Serrano

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

vidad jurídica, de aplicación alternativa y recíprocamente excluyentes, no tienen vigencia práctica, desde que ambos estatutos jurídicos, hoy por hoy, pueden coexistir simultáneamente; ejemplo de lo expuesto lo encontramos en las llamadas guerras de liberación o de contención a la penetración política de un pueblo en la vida de otro; la guerra fría y varias otras modalidades similares.

Lo que se tratará de analizar en este trabajo es la necesidad de revisar, a la luz de la actual práctica internacional, la institución de la neutralidad frente a la dificultad de deslindar las situaciones entre Paz y Guerra.

Pensamos con aquellos que dicen: ... "es probable que más que la muerte de la neutralidad, sea la reencarnación de ella lo que estamos contemplando. Si sus elementos tradicionales se desintegran, el problema de fondo subsiste y a los juristas compete articular las fórmulas institucionales adecuadas" (2).

A.— CONCEPTOS Y FUENTES DE LA NEUTRALIDAD

"Es neutral un Estado que no participa en una guerra entablada" (3). Según don Andrés Bello: "Pueblos Neutrales en una guerra son aquellos que no toman parte en ella, permaneciendo amigos comunes de ambos partidos, y no favoreciendo al uno en perjuicio del otro" (4).

De este modo, la Neutralidad como Institución de Derecho Internacional Público es el conjunto de normas a las cuales deben sujetarse los Estados que no se han incorporado a un conjunto bélico respecto de los beligerantes, permitiendo a estos últimos una determinada intervención.

El profesor Verdross manifiesta que el derecho de la Neutralidad no forma parte del derecho de la Guerra, atendido el hecho que regula las relaciones entre los combatientes y quienes no lo son, pero como la Guerra representa un impacto tan profundo en la vida de la Comunidad Internacional, aun los Estados que no toman parte en la Guerra deben aceptar amplias restricciones o actos de intervención, que verdaderamente se alejan del estado normal en las relaciones internacionales. De ahí que el Derecho de la Neutralidad aparece como "un sector jurídico especial". "Representa un compromiso entre los intereses de los beligerantes y los intereses de los Estados Neutrales" (5). "Es, pues, la neutralidad un fenómeno concomitante con la guerra", que presupone la guerra y no puede producir efectos sin ella. En este punto hay unanimidad. Castrén dice que "de la definición de la Neutralidad se deduce que ésta presupone una guerra entre ciertos Estados". "La Neutralidad —añade— está tan estrecha-

(2) **M. Fraga Iribarne:** "Guerra y Paz. Nuevos Problemas del Concepto de Neutralidad". Revista Española de Derecho Internacional. Volumen X. Nº 3. Página 430 1957.
(3) **Verdross, Alfred:** "Derecho Internacional Público". Página 363.
(4) **Bello, Andrés:** "Principios de Derecho Internacional'. Páginas 224-25.
(5) **Verdross:** Obra citada. Página 364.

Artículo: Crisis de la neutralidad
Revista: Nº139, año XXXV (En-Mar, 1967)
Autor: Hernán Jiménez Serrano

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

mente unida con la guerra, que comienza con la declaración de guerra y termina con el Estado de Paz, o bien con la entrada del Neutral en la Guerra" (6).

Aun cuando, como lo destacaremos más adelante, este enunciado no sea absolutamente riguroso al ser enfrentado a la realidad política.

El Derecho de la Neutralidad fue surgiendo como un Derecho Consuetudinario. En la Edad Media apareció la Neutralidad Marítima, aun cuando la Neutralidad Terrestre se elaboró mucho más tarde.

En la elaboración del concepto de neutralidad la política norteamericana de Jorge Washington ha tenido una alta significación. Sus proclamaciones de Neutralidad del 22 de Abril de 1793 y de 24 de Marzo de 1794, como igualmente la Primera Ley Norteamericana de Neutralidad de 5 de Mayo de 1794, que fuera renovada en 1818 (Neutrality Law), constituyen los fundamentos de la moderna práctica de los Estados en esta materia.

La primera Convención Internacional sobre este aspecto la constituye la Declaración de Derecho Marítimo de París de 1856, en la cual se contienen reglas sobre el Bloqueo, el Corso y Contrabando. La primera codificación del Derecho de la Neutralidad se realizó en la Segunda Conferencia de La Paz de La Haya de 1907, en la cual se aprobó el Quinto Convenio sobre los Derechos y los Deberes de las potencias y de las personas naturales en caso de Guerra Terrestre, consta de 25 artículos, y el Decimotercer Convenio sobre los Derechos y Deberes de los Neutrales en caso de Guerra Marítima de 33 artículos. La cláusula "Siommnes" se contiene en ambos convenios.

La teoría clásica de la Neutralidad fue enunciada en los Convenios de La Haya en 1899 y 1907.

El profesor Charles Rousseau destaca el doble carácter de la Doctrina Clásica: "a) Es un acto de libre decisión, es decir, discrecional, sujeto a la exclusiva competencia del Estado interesado, y b) Es un régimen jurídico que entraña un conjunto de derechos y obligaciones..." "En realidad es un acto condición del que resulta la aplicación de un estatuto de Derecho Positivo" (7).

"La neutralidad es la vinculación jurídica internacional entre Estados beligerantes, por una parte, y Estados no participantes en la guerra, por la otra. Descansa en la voluntad soberana del Estado no participante, y puede ser revocada en cualquier momento" (8). Esta definición del profesor Max Hochleitner, aparte de contener los elementos de las anteriores definiciones, destaca del carácter esencialmente provisional del estado neutral.

De las definiciones que hemos presentado de la Neutralidad, se pueden desprender los siguientes elementos esenciales en esta institución; son ellos, desde el punto de vista de las obligaciones del Estado Neutral: la

(7) **Rousseau, Charles:** "Derecho Internacional Público". Página 642.
(8) **Max Hochleitner:** "Derecho Internacional Público". Página 239.

Artículo: Crisis de la neutralidad
Revista: Nº139, año XXXV (En-Mar, 1967)
Autor: Hernán Jiménez Serrano

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

abstención, la imparcialidad y tolerancia de ciertos actos por parte de los Estados beligerantes en Territorio Neutral.

DEBER DE ABSTENCION

En este orden de materias existen un principio general y sus correspondientes excepciones.

En principio, el Derecho Internacional distingue entre el apoyo militar que un Estado neutral puede conceder a un beligerante y el apoyo que personas privadas puedan conceder a aquél. El primero está estrictamente prohibido, ya sea que se pretenda ayudar a uno de los beligerantes o a ambos. Queda prohibido a los Estados Neutrales apoyar directa o indirectamente a los beligerantes en todos los asuntos que digan relación a la guerra; no pueden, por vía de ejemplo, ceder barcos de guerra ni realizar actos de asistencia bélica, ni proporcionar material de guerra o dinero. "No sólo les es prohibido dar socorro a uno de los beligerantes, sino auxiliar igualmente a uno y otro; porque esto sería mantener la misma proporción entre sus fuerzas y extender la sangre y los caudales de la nación a pura pérdida, o alejando quizás la terminación de la contienda; y porque además no sería fácil guardar una exacta igualdad, aun procediendo de buena fe, pues la importancia de un socorro no depende tanto de su valor absoluto, como de las circunstancias en que se presta" (9).

Por otra parte, los Estados Neutrales no se encuentran obligados a prohibir a sus connacionales el suministro privado a los beligerantes. Pudiendo en cualquier instante ofrecer sus buenos oficios para la mediación y facilitar los medios para las negociaciones de paz.

Las excepciones al principio de abstención son las siguientes:

1º— "Pueden los Estados Neutrales poner a disposición de los buques de guerra de los beligerantes a sus pilotos oficiales para entrar en puertos Neutrales y salir de él o atravesar las aguas territoriales Neutrales" (10).

2º— "No están obligados a prohibir o restringir a los beligerantes el uso de cables telefónicos y telegráficos, ni de los aparatos de telegrafía sin hilos, aunque sean de propiedad del Estado Neutral. Lo cual implica el derecho de los Estados Neutrales a permitir a sus órganos postales la transmisión de tales noticias, quedando únicamente excluidas las que constituyan notoriamente un auxilio bélico" (11).

3º— Por último, para los fines de asilo marítimo, los Estados Neutrales pueden facilitar sus instalaciones portuarias.

DERECHOS DE LOS ESTADOS NEUTRALES EN SUS RELACIONES CON LOS BELIGERANTES

El ejercicio de los Derechos del Estado Neutral, en relación con los **beligerantes, lleva implícito para aquél la observación** de un deber activo,

(9) **Bello, Andrés:** Obra citada. Página 225.
(10) **Verdross, Alfred:** Obra citada. Página 225.
(11) **Verdross, Alfred:** Obra citada. Página 225.

Artículo: Crisis de la neutralidad
Revista: Nº139, año XXXV (En-Mar, 1967)
Autor: Hernán Jiménez Serrano

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

lo cual significa que el Estado Neutral debe impedir en todos los ámbitos de su soberanía cualquier tipo de acción bélica. Este principio encuéntrase reconocido en los arts. 1º y 5º del Convenio de La Haya.

"Por consiguiente, los Estados Neutrales han de impedir en el ámbito de su soberanía:

"1º— Toda acción de guerra, incluyendo la colocación de minas.
"2º— El ejercicio del derecho de presa marítima.
"3º— La captura y visita de buques mercantes neutrales.
"4º— La constitución de tribunales de presas, aunque sea en buques de los beligerantes.
"5º— El paso de tropas, buques de guerra, trenes con municiones y de suministros organizados por el Estado". "No obstante, tratándose del paso de buques de guerra y presas por mar territorial neutral, esta regla sufre una excepción".
"6º— La constitución de bases navales y otras para acciones de guerra.
"7º— El reclutamiento forzoso de soldados o la instalación de los beligerantes en tierra o mar de un Estado Neutral.
"8º— Todo paso de tropas de los beligerantes por territorio neutral, a no ser con el fin de desarmarlas e internarlas.
"9º— La penetración de un avión militar de los beligerantes en el espacio aéreo neutral. Al menos que se trate de naves sanitarias de cualquiera de los beligerantes, las cuales podrán sobrevolar el territorio neutral e incluso aterrizar en caso de necesidad... "y los heridos o enfermos desembarcados en dicho territorio deberán quedar retenidos en el Estado Neutral, si las partes no convienen otra cosa" (12).

Para el ejercicio de este derecho o deber activo, el **Estado Neutral empleará todos sus recursos** e incluso la fuerza armada si fuere necesario.

A las normas precedentemente señaladas se observan varias excepciones, entre ellas se puede indicar: El Asilo Marítimo. El artículo 10 del Convenio de La Haya sobre Neutralidad en Guerra Marítima (CNGM) establece que una potencia neutral puede permitir el simple paso de los buques de guerra y las presas de los beligerantes por sus aguas territoriales. Pese al hecho de haberse limitado durante las dos últimas guerras mundiales este Derecho del paso marítimo de los barcos de guerra por las aguas de un Estado Neutral. Además, los Estados neutrales pueden con ciertas limitaciones de número, y de tiempo, colocar sus puertos a disposición de los barcos de guerra beligerantes. Se incluye en este Derecho la reparación de averías en puertos y bahías neutrales en la medida indispensable a la seguridad de la navegación; pudiendo también proveerse de aprovisionamiento normal como en época de paz y tomar el combustible necesario para alcanzar el puerto patrio más próximo.

(12) **Verdross, Alfred:** Obra citada. Páginas 368-69.

Artículo: Crisis de la neutralidad
Revista: Nº139, año XXXV (En-Mar, 1967)
Autor: Hernán Jiménez Serrano

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Una segunda excepción dice relación con el internamiento de tropas y el paso de trenes de prisioneros de guerra.

El internamiento de tropas de un ejército beligerante en territorio neutral trae como consecuencia para el Estado Neutral la obligación de desarmar tales tropas. Por lo tocante a los prisioneros que acompañan a la tropa que efectúa tal internación pierde su autoridad sobre ellos. Los heridos y enfermos pueden ejercer este derecho de paso por el territorio neutral, siempre que el medio de conducción de tales heridos y enfermos no vaya acompañado de personal ni materiales de guerra.

Por lo que dice relación con la acciones privadas o particulares, rige en este aspecto el principio siguiente: "El comercio y tráfico privados han de verse trastornados lo menos posible por la guerra" (13). Esto significa que en general el Estado Neutral debe impedir las acciones realizadas en su territorio por particulares en pro de uno u otro beligerante.

Si bien no existe un deber de "Neutralidad Ideológica" de las personas privadas neutrales, existen normas particulares que imponen a los Estados Neutrales la obligación de impedir determinadas actividades privadas en favor de los beligerantes:

1º— Prohibir el alistamiento de contingentes en favor de los beligerantes o la formación de cuerpos de combatientes para intervenir en la guerra fuera de las fronteras;

2º— Deben impedir el acondicionamiento de naves o aeronaves que estén destinadas a intervenir en el conflicto bélico;

3º— Deben ejercer la vigilancia necesaria para impedir todo abuso del asilo marítimo en sus puertos, radas y aguas jurisdiccionales;

4º— Como una exigencia impuesta por EE. UU. y Alemania, un Estado Neutral no puede autorizar el avituallamiento regular de buques de guerra que se encuentren en alta mar desde un puerto neutral;

5º— Tampoco pueden los particulares transmitir noticias a las fuerzas beligerantes desde el territorio del Estado Neutral; y

6º— No es permitido el establecimiento de industrias de guerra nuevas en los países neutrales, pese a lo relativo de su aplicación.

DEBER DE IMPARCIALIDAD

Este principio orienta todo el derecho de la Neutralidad. Se trata de establecer ciertos preceptos según la particular apreciación del Estado Neutral; en virtud de tales preceptos los Estados Neutrales tienen el deber de dar igual trato a ambos beligerantes. Por vía de ejemplo se pueden destacar los siguientes aspectos más sobresalientes:

"El artículo 9º del CNGM establece que las condiciones, restricciones o prohibiciones dictadas sobre la admisión en aguas neutrales de los buques de guerra o de sus presas **serán de igual aplicación** a los beligerantes. Sólo

(13) **Verdross, Alfred:** Obra citada. Página 373.

Artículo: Crisis de la neutralidad
Revista: Nº139, año XXXV (En-Mar, 1967)
Autor: Hernán Jiménez Serrano

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

cabe una excepción a ese principio con respecto a un buque de guerra beligerante que se hubiese descuidado en el cumplimiento de las órdenes o prescripciones dictadas o que hubiese violado la neutralidad" (14).

En general el principio de imparcialidad rige todas las normas relativas a la guerra, que el Estado Neutral haya adoptado. Lo cual no representa una obligación de igualdad absoluta para con ambos beligerantes; el Estado Neutral es soberano de continuar su dcomercio dónde y con quién quiera. "Lo que el derecho de la neutralidad prohibe a los neutrales es promulgar prohibiciones de exportación unilateral u otros actos de autoridad discriminatorios" (15).

Además el Estado Neutral no puede modificar las normas que hubiere dictado durante la guerra, salvo que sea necesario para los intereses de dicho Estado Neutral.

DEBER DE TOLERANCIA

Representa este último aspecto de las obligaciones que debe observar un Estado Neutral, una verdadera intervención de las potencias en guerra respecto de la soberanía del Estado Neutral. Reviste un doble aspecto: ingerencias en el patrimonio del Estado y la situación de los súbditos. En efecto, en lo que dice relación al primer aspecto, es decir, el patrimonio, los cables submarinos que comunica un Estado Neutral con otro Estado ocupado militarmente por un beligerante pueden ser ocupados e incluso destruídos en casos de extrema necesidad, sin perjuicio del derecho de restitución o indemnización posterior al conflicto e igualmente en materia de vías férreas y materiales de ferrocarriles, pueden ser ocupados en el caso y medida que lo exija una imperiosa necesidad, retener y utilizar el material de propiedad de un Estado beligerante. En lo tocante a los barcos mercantes de nacionalidad del Estado Neutral que participen en las hostilidades o suministren contrabando a uno de los Estados Beligerantes, pueden ser capturados sin lugar a indemnización, al igual que buques de guerra enemigos.

Referente a la situación de los súbditos neutrales, indicaré dos efectos principales: A) Tendrá la calidad de enemigo el súbdito del Estado Neutral que preste sus servicios a uno de los Estados beligerantes; B) Los que vivan en el territorio ocupado se encuentran en igual condición jurídica que los súbditos del Estado ocupado militarmente, en consecuencia, el Estado beligerante-ocupante es responsable ante el Estado Neutral de los perjuicios que por contravención al Derecho Internacional de Neutralidad, pudiere sufrir el súbdito del Estado Neutral.

Dentro del Derecho Internacional de la Neutralidad, existen otras materias de interés, tales como El Derecho de Presa, El Contrabando de Guerra, la Teoría de la Asistencia Hostil (cuasi-contrabando); el Convoy;

---

(14) **Verdross, Alfred:** Obra citada. Página 375.
(15) **Verdross, Alfred:** Obra citada. Página 375.

Artículo: Crisis de la neutralidad
Revista: Nº139, año XXXV (En-Mar, 1967)
Autor: Hernán Jiménez Serrano

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

El Procedimiento de Presa y otros aspectos relacionados con la práctica internacional en función de tales principios, pero el propósito de este trabajo excede la posibilidad del análisis de ellos, razón por la cual pasaremos derechamente a esbozar otras consideraciones relativas a las sanciones del derecho internacional de la neutralidad, a la neutralidad en las Naciones Unidas y una conclusión general que nos permita analizar la vigencia o no del concepto clásico de neutralidad, su crisis y las posibles bases para la estructuración de un nuevo concepto de neutralidad.

SANCIONES DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LA NEUTRALIDAD

La violación de los principios que se contienen en el Derecho Internacional de la Neutralidad lleva aparejada o, mejor dicho, tiene como sanción la puesta en marcha de la responsabilidad internacional de aquel Estado, ya sea neutral o beligerante al que se le puede imputar la infracción de los deberes de abstención, imparcialidad y tolerancia. En general, un beligerante sólo puede adoptar represalias contra un Estado Neutral cuando de parte de éste haya habido infracción de las normas del Derecho de Neutralidad, pero no cuando la infracción provenga del adversario. Para que se pueda hacer efectiva la responsabilidad del Estado Neutral por infracción al Estatuto Neutral, es necesario que de parte del Estado investido de esta calidad medie dolo o culpa, más no así cuando habiendo puesto de su parte todos los medios adecuados para preservar su neutralidad, le es imposible no salirse del marco neutral por hechos no imputables a él, sino a los beligerantes. De este modo, una represión en contra del Estado Neutral sería absolutamente ilícita.

En este orden de consideraciones, el enfoque político ejerce una enorme influencia, muchas veces determinante, razón por la cual el problema nunca ha sido objeto de una reglamentación jurídica adecuada, tanto en lo que dice relación con la responsabilidad de los Estados Neutrales para con los beligerantes, ni en lo que afecta a los beligerantes para con los neutrales.

PRACTICA DE NEUTRALIDAD EN LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES Y LAS NACIONES UNIDAS

Con ocasión de la Primera Guerra Mundial se produjo una "Transmutación en el valor dado a la neutralidad" (16).

En efecto, con anterioridad a dicha Primera Guerra Mundial se reconocía la posibilidad de que un Estado se abstuviera de participar en el conflicto e interpusiera sus buenos oficios para actuar como mediador en la solución de la guerra. Comenzó a generalizarse la idea de que todo Estado está obligado a tomar parte activa en la represión contra el agre-

(16) **Verdross, Alfred:** Obra citada. Página 385.

Artículo: Crisis de la neutralidad
Revista: Nº139, año XXXV (En-Mar, 1967)
Autor: Hernán Jiménez Serrano

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

sor. "Esta mutación en el valor asignado a la neutralidad es consecuencia de un cambio en la apreciación de la guerra, mientras que desde el siglo XV la guerra era concebida como un duelo, con ocasión del cual los neutrales desempeñaban el papel de PADRINOS, la Primera Guerra Mundial trajo consigo una transformación profunda en orden a esta idea, generalizándose paulatinamente la opinión de que la guerra de agresión constituye un delito contra la comunidad internacional, por lo que todos los Estados han de intervenir SOLIDARIAMENTE en su represión" (17).

El concepto en referencia encontró expresión jurídica en el Pacto de la Sociedad de las Naciones. Pero la ilicitud de la guerra en el Pacto en cuestión no fue absoluta y se hizo la distinción en categorías diversas permitiendo a los Estados miembros permanecer neutrales en aquellas guerras que no constituyeran una infracción a las normas contenidas en el Pacto, e incluso, en este último caso, sólo hacía obligatoria la aplicación de medidas económicas y financieras que decretara la Sociedad de Naciones, pero no a las de tipo militar, como no fuera el permitir el paso de tropas extranjeras que desearen incorporarse a ellas, con la sola excepción de Suiza, que estaba exenta de esta obligación.

En lo referente a las relaciones de la Sociedad de las Naciones con aquellos Estados no miembros de la organización, éstos se encontraban en la situación jurídica de ejercer su derecho a declararse neutrales, aun tratándose de una guerra con infracción a los principios del Pacto. Quedaba sí el camino abierto para que la organización invitara a Estados no miembros a tomar parte en acciones comunes para reprimir una agresión ilegítima, como sucedió en el caso de la agresión de Italia al pueblo abisinio. En este aspecto, tal como se verá más adelante, las Naciones Unidas constituyen un paso mucho más avanzado, desde que, frente a una declaración de agresión ilegítima, las Naciones Unidas pueden hacer que los Estados no miembros de ella, se comporten conforme sus instrucciones, en la medida que sea necesario para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

LA NEUTRALIDAD Y LAS NACIONES UNIDAS

A mi juicio, la Teoría de la Neutralidad analizada a la luz de la Carta de San Francisco, no es posible y para acreditar esta afirmación recurriré al análisis de los Propósitos y Principios que constituyen el fundamento filosófico de la Carta de las Naciones Unidas. En efecto, en el Preámbulo de la Carta se puede leer: "Nosotros, los Pueblos de las Naciones Unidas, **Resueltos:** a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles..." "Y con tales Finalidades..: a Practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que

(17) Ibidem: Obra citada. Página 385.

Artículo: Crisis de la neutralidad
Revista: Nº139, año XXXV (En-Mar, 1967)
Autor: Hernán Jiménez Serrano

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

no se usará la fuerza armada sino en el servicio del interés común, y..." (18).

Tales ideas destacan, sin lugar a dudas, que el espíritu que movió a los redactores de la Carta estuvo influenciado por el deseo de eliminar los efectos de la Guerra, llevándolos a crear los medios ideológicos y prácticos que permitieran evitar la repetición del fenómeno bélico.

Tal como lo expresa el catedrático de Derecho Internacional Público y privado de la Universidad de Barcelona don Manuel Diez de Velasco Vallejo, en su obra Curso de Derecho Internacional Público, pág. 394: "Esta mezcla de idealismo optimista y programático, por un lado, y de otro, un cierto y evidente realismo, consecuencia de la situación bélica vivida, se reflejan claramente en el preámbulo y los artículos primero y segundo de la Carta de las Naciones Unidas. No es por ello extraño que las manifestaciones recogidas en el preámbulo tuvieran una manifestación posterior en el propio articulado" (19).

En la Carta de las Naciones Unidas y en íntima conección recíproca, destacan los propósitos, los principios y funciones de la misma. Analizando el espíritu que emana de dicha Carta, se puede afirmar que la idea de neutralidad, al estilo de la concepción clásica no encuentra aplicación, tal como se ha enunciado precedentemente.

Desde el punto de vista de los propósitos de la Organización de Naciones Unidas, se encuentran ellos contenidos en el art. 1º, números 1 a 4, los que pasaré a analizar brevemente:

1º— El primero y básico, es el MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES. Es éste el fundamento y razón de ser de la Organización de N. U., constituye la meta última a que se encamina toda ella. "En el Nº 1 del art. 1º en el cual se contiene no se limita a una simple enumeración o enunciación del propósito, sino que enumera las medidas o los medios con los que la Organización debe llevar a cabo dicho precepto. Estos medios son los siguientes: "1º tomar las medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la Paz; 2º Lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la Justicia y el Derecho Internacional, el ajuste o arreglo de controversias internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la Paz" (20).

2º— El segundo propósito de N. U. es el de "fomentar las relaciones de amistad entre las naciones". Para la materialización de este propósito, N. U., debe observar las bases siguientes: A) el respeto al principio de Libre Determinación de los Pueblos. Este postulado ha sido manejado con una gran amplitud en la postguerra, por los pueblos antiguamente sometidos a coloniaje, con el fin de lograr su independencia política.

El principio de fomento de las relaciones de amistad está fortalecido por el final del número 2 del art. 1º, cuando señala también como medio

(18) Las Naciones Unidas. Página 4.
(19) **Fraga Iribarne, Manuel:** Obra citada. Página 435.
(20) Ibidem. Pág. 398.

Artículo: Crisis de la neutralidad
Revista: Nº139, año XXXV (En-Mar, 1967)
Autor: Hernán Jiménez Serrano

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

para conseguirlo el de "tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal" (21).

El tercer propósito es el de cooperar en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural y humanitario, en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos; y

4º— Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

Para llevar adelante los propósitos indicados, las Naciones Unidas actúan de acuerdo a los siguientes principios:

1º— "La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos los miembros";

2º— "Los miembros de la Organización cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta";

3º— "Arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos".

4º— "En sus relaciones internacionales se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en cualquiera forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas";

5º— "Prestarán a las Naciones Unidas toda clase de ayuda en cualquiera acción que ejerzan de conformidad con la Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva;

6º— "Las Naciones Unidas harán que los Estados que no son miembros se conduzcan de acuerdo con estos principios en la medida que sea necesaria para mantener la Paz y la seguridad internacionales";

7º— "Las Naciones Unidas no intervendrán en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados. Este principio que no se opone a la aplicación de medidas coercitivas con respecto a amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión" (22).

En lo que respecta a las funciones y poderes de Naciones Unidas y relacionado con el tema principal de este trabajo, analizaré sólo lo que dice relación al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, por ser este aspecto el que está más intimamente vinculado al tema en análisis.

La más importante responsabilidad en lo que respecta al mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales, corresponde al Consejo de Seguridad, aún cuando la Asamblea General puede considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales, incluso los principios que regulan el desarme y la regulación de armamentos; y podrá hacer recomendaciones respecto de tales principios a los Miembros de N. U., o al Consejo de Seguridad o a unos y otros.

(21) Ibidem. Pág. 400.
(22) Carta de Naciones Unidas.

Artículo: Crisis de la neutralidad
Revista: Nº139, año XXXV (En-Mar, 1967)
Autor: Hernán Jiménez Serrano

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

"La Asamblea puede discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier Miembro, o el Consejo de Seguridad, o un Estado no Miembro de Naciones Unidas que acepte las obligaciones de arreglo pacífico previstas en la Carta. La Asamblea puede hacer recomendaciones acerca de tales cuestiones al Estado o Estados interesados, o al Consejo de Seguridad, o a unos y otros, con excepción de cuestiones de las cuales se ocupe el Consejo de Seguridad (a menos que éste lo solicite). Cualquier cuestión de este tipo en que se requiera acción, debe ser remitida al Consejo de Seguridad por la Asamblea antes o después de discutirla" (23).

La Asamblea puede recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualquier situación, cualquiera sea su origen, que a juicio de ella pueda perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones, incluso las situaciones resultantes de una violación de los principios y propósitos de las Naciones Unidas, siempre que de ellas no se ocupe el Consejo de Seguridad.

"La Asamblea puede llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones, susceptibles de poner en peligro la Paz y la Seguridad Internacionales..." (24).

La premisa sentada precedentemente, en orden a que la idea clásica de neutralidad no tiene actualidad frente a los propósitos, principios y funciones de Naciones Unidas; ya analizados someramente, se funda en el hecho que a los pueblos reunidos en la Organización Mundial, no les es permitido adoptar una posición de abstención e imparcialidad ante el enfrentamiento bélico. Un deber de acción de parcialidad o compromiso para con los propósitos y principios de la Carta de San Francisco obliga a los Estados a tomar una posición activa en todos aquellos actos encaminados a preservar la Paz y Seguridad Internacionales.

Capital importancia reviste esta conclusión en la hora presente, cuando el mundo se enfrenta al problema de la Guerra Termo-Nuclear, cuyos efectos de destrucción y aniquilamiento mundial es innecesario describir; baste, en consecuencia, una corta meditación para percibir el horror de una guerra atómica.

Por otra parte, tal como ya hemos destacado, la Carta de N. U. establece en su declaración de principios, numerando sexto, una actitud de obligatoriedad aun para aquellos Estados no Miembros, de modo que estos Estados se CONDUCIRAN de acuerdo a los Principios de N. U., en la medida necesaria al mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales. Esta declaración constituye una negación de la posibilidad de Neutralidad de parte de los Estados que no pertenecen a la Organización y con mayor razón para los Estados integrantes de ella. Además, esta idea viene a transformar básicamente el clásico principio de Soberanía, en tér-

---

(23) "Las N.U. al alcance de todos". Primera Edición. 1954. Depto. de Información Pública, N. U. Página 10.

Artículo: Crisis de la neutralidad
Revista: Nº139, año XXXV (En-Mar, 1967)
Autor: Hernán Jiménez Serrano

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

minos que los Estados que no han aceptado un Estatuto Internacional como lo es la Carta de N. U., están afectos a las prácticas que dicha organización imponga como necesarias al mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales.

En consecuencia, los Estados Miembros y aun aquellos que no lo son, se encuentran impedidos de invocar el Derecho de la Neutralidad; frente a todos aquellos requerimientos que establezcan las Naciones Unidas como necesarios e indispensables al cumplimiento de los propósitos de la Organización.

La transformación y crisis del concepto de neutralidad en relación a la Carta de Naciones Unidas, su actividad e influencia en la política internacional actual, en realidad no es un hecho aislado; no sólo este concepto clásico ha sido objeto de transformación y cambio. En general, todo el Derecho Internacional Clásico fundado en la Doctrina de la Soberanía Absoluta de los Estados, va declinando para dar paso a principios adecuados a la actual conciencia y sicología de los pueblos que reconocen como necesidad básica de la convivencia internacional "El mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales". En este predicamento, entonces, toda otra actitud que menoscabe esta aspiración no admite reconocimiento lícito dentro de la Carta de N. U.; con esta premisa aparece el concepto de neutralidad, seriamente disminuido o, mejor dicho, imposible de conciliarse frente a la aspiración suprema ya referida. La paz y la seguridad internacionales impiden al mundo organizado observar una actitud de imparcialidad y abstención, cuando se dan las condiciones que hacen necesario actuar en defensa de ideales comunes a la civilización.

CONCLUSION GENERAL

Ahora bien, siendo el concepto de Neutralidad una noción esencialmente histórica y vinculada a la sociología o a la "Consciencia Internacional de los Pueblos", de que nos habla don Alejandro Alvarez, se hace necesario, entonces, el análisis del concepto en estudio en función de la realidad actual y considerar su crisis, no como la muerte o decadencia de él, sino como una verdadera transformación.

Desde luego, baste recalcar uno de los elementos que se contienen en las definiciones clásicas de Neutralidad, el estado de guerra; se afirma que en la actualidad este factor representa, más que nada, una ficción jurídica, a la cual es extraña la debida correspondencia con la realidad política actual. Resulta difícil precisar si nos encontramos en una era de paz o de guerra. Si se mantiene la división de Alemania; si existe el muro de Berlín; si se acentúa la gravedad del problema de Viet-Nam, donde se está preparando la Guerra Mundial Atómica, como ocurrió con España, donde en 1936 se preparó la Segunda Guerra Mundial; si Cuba está fuera de sistema interamericano; si un Gobierno Extranjero interviene en los asuntos internos de un país centroamericano, Sto. Domingo; si, en síntesis, se reconoce la existencia de la neutralidad en la actual polí-

Artículo: Crisis de la neutralidad
Revista: Nº139, año XXXV (En-Mar, 1967)
Autor: Hernán Jiménez Serrano

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

tica internacional. Y si existe, ¿cuál es su sentido, hacia dónde se orientan aquellos pueblos que esgrimen las banderas del neutralismo, aquellos gobiernos que orientan a sus pueblos hacia una política de no alineación, no compromiso con los actores del bipolarismo internacional? ¿Hasta qué punto es honesta y consecuente con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, la actitud de los países no alineados? La respuesta la iremos enunciando a través de estas conclusiones generales, que, por ser tales, serán sin duda muy suscintas y esquemáticas.

Es útil consignar el pensamiento de don M. Fraga Iribarne, en su artículo ya citado: "Las preguntas son inevitables y no importa que nada nos digan sobre ello las normas codificadas, porque los límites entre situaciones políticas "e instituciones jurídicas" son muy fluidos y en medio está el Derecho consuetudinario que al fin y al cabo sigue siendo la fuente más importante del Derecho Internacional" (25). Anotemos, por de pronto, el hecho de que cada vez se habla más de neutralidad en la Paz o, mejor dicho, en los estados intermedios. Podría llegar a sostener la paradoja de que la neutralidad está pasando a ser una institución no de tiempo de guerra, sino de tiempo de paz. Cuando la guerra surge, ya no se habla de neutralidad, sino de no-beligerancia y aquella parece ser más bien una situación preparatoria de ésta. Los neutralistas se disponen a ser "in bello medu" (26).

Conjuntamente con iniciarse, dos años después de terminada la 2ª Guerra Mundial, la Guerra Fría tuvo su aparición en el panorama de la política internacional el fenómeno denominado "Neutralidad de Bloques", "No alineación"; esta actitud fue adoptada principalmente por India, Yugoeslavia, Egipto, Argelia y la mayor parte de los países jóvenes de Africa y Asia, formando un grupo bastante numeroso a la vez que heterogéneo, fruto de esta política de "No alineación" fueron las Conferencias de Belgrado y El Cairo, y en forma muy especial la de Bandung, en 1958.

En términos generales esta política de neutralidad o neutralismo, surge como consecuencia del panorama internacional creado por el Bipolarismo y la Guerra Fría; expresaba Nehru en 1952: "Si ahora hay una Guerra Fría, nosotros ciertamente somos neutrales" (27).

Los países en proceso de independencia política y económica, enfrentados a los problemas que presenta la Guerra Fría, sustentan, en amplia medida, esta política de neutralismo, fundamentalmente en razón de que para ellos el actual dilema no se plantea en términos de Capitalismo o Comunismo, sino más bien entre Imperialismo e Independencia. De los antecedentes precedentemente expuestos se observa la desintegración del Estatuto Clásico de la Neutralidad. Ya no es posible hablar de un régimen jurídico unitario que regule Derechos y Deberes de los neutrales;

(25) Fraga Iribarne, Manuel: Obra citada. Pág. 341.
(26) Fraga Iribarne, Manuel: Obra citada. Pág. 431.
(27) Fraga Iribarne, Manuel: Obra citada. Pág. 431.

Artículo: Crisis de la neutralidad
Revista: Nº139, año XXXV (En-Mar, 1967)
Autor: Hernán Jiménez Serrano

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

antes bien, con la aparición de las neutralidades diferenciales se puede afirmar siguiendo a René Cassin que: "Se pueden distinguir casi tantas clases de neutralidad, cuantos Estados hay neutrales" (28).

La crisis del concepto tradicional en estudio ha trascendido, incluso, al campo económico. Al pretender garantizar el comercio del país neutral en época de guerra; en efecto, la Guerra Fría sin necesidad de beligerancia armada ha impuesto verdaderos bloques económicos. Aparece el concepto de neutralidad diversificado con incidencias en materias de orden político, económico e ideológico.

Cada país enfrentado a determinadas situaciones internacionales podría adoptar una posición neutralista. "Llegaríamos así a un complejo sistema de neutralidades en la paz y no beligerancia en la guerra, que está esperando una adecuada disciplina jurídica" (29).

Como conclusión general al problema planteado en este trabajo, se puede afirmar que frente a la crisis del concepto tradicional de neutralidad existen bases ideológicas ya enunciadas en la Carta de Naciones Unidas que sirven de guía u orientación a los pueblos realmente no comprometidos.

Los principios de vida democrática; Paz y Seguridad Internacionales no pueden ser patrimonio del llamado Bloque Occidental o Bloque Oriental. El abanderamiento de los pueblos verdaderamente amantes de la Paz y la Democracia frente a los actores de la Guerra Fría, trae como única consecuencia el riesgo de ser víctima innecesaria de las ambiciones de predominio Imperialista de cualquiera de las potencias en disputa, como igualmente de la segura destrucción total que el desencadenamiento de una Guerra Nuclear debe traer sobre todo el mundo.

Creo, entonces, que la neutralidad clásica, hoy en crisis, debe dar paso a una actitud militante en la conciencia internacional de los pueblos y que frente al horror de la guerra, de las dictaduras políticas, económicas y el predominio de las oligarquías sociales, el deber de abstención e imparcialidad no existe, repugna a nuestra conciencia de hombres cultos, protagonistas de un mundo en el cual la semilla de la solidaridad, la Paz y la Seguridad Internacionales ya han echado raíces.

Por el contrario, nos mueve el deber de accionar por todos los medios a nuestro alcance para que la herencia cultural elaborada por nuestros antepasados para hacer más felices a los hombres se proyecte en mejores luces en términos que la fraternidad universal se haga una realidad.

---

(28) Fraga Iribarne, Manuel: Obra citada. Pág. 434.
(29) Fraga Iribarne, Manuel: Obra citada. Pág. 435.