

LA NEUTRALIDAD DE COSTA RICA

Ed. Juvicentro,
Sn. José 1986, 95 pp.

Héctor Gros Espiell
(Comentario de
Jaime Ruiz de Santiago)

En el violento y dramático conflicto centroamericano, al nivel del Derecho de Gentes han ocurrido diversos episodios que representan páginas o capítulos muy importantes en su historia. La propia Carta de las Naciones Unidas establece normas y procedimientos que nunca se pensó serían usados. Pero, como suele suceder, la realidad ha ido más allá de lo previsible y actualmente se requiere que el Derecho Internacional conozca necesarios desarrollos.

Capítulo en extremo sugestivo es el referente a la presencia y significado del instituto de la neutralidad en las actuales circunstancias centroamericanas. Se podría tener la impresión de que tal posibilidad -de la neutralidad- había prácticamente desaparecido con el art. 2.4 de la Carta, que prohíbe radicalmente el uso de la fuerza. Es más: en San Francisco, al reunirse los representantes de los diversos Estados con el fin de dar origen a la ONU, se pensó en suprimir la posibilidad jurídico internacional de la neutralidad. Pero la Carta de la naciente Organización no reproduce tal supresión y la realidad ha presentado, después de su aparición, numerosos conflictos internacionales que no se circunscriben, por desgracia, a los casos en que es posible jurídicamente usar de la fuerza armada. Por ello, el instituto de la neutralidad no sólo no desapareció, sino que la realidad lo hace en ocasiones posible y hasta deseable.

Pertenece a un juicio político -en el mejor sentido de la palabra, es decir, que haga intervenir la virtud de la prudencia, apreciar si su aparición, en un momento concreto del devenir histórico, es deseable y si con su existencia se contribuye en verdad a la paz y seguridad internacionales. Pero al jurista se le requiere para que determine su naturaleza, significado y alcance en el mundo del Derecho, aclare su relación con otras figuras similares y la estudie bajo la luz propia del Derecho Internacional Contemporáneo.

Pues bien: el 17 de noviembre de 1983, Costa Rica proclamó la neutralidad permanente como principio rector de su política exterior y esta Proclama Presidencial originó, en el ámbito interno del país, el proyecto de una ley de neutralidad que fue firmado el 18 de noviembre de 1985.

Con ello, Costa Rica se ha convertido en el único Estado latinoamericano que posee un estatuto de neutralidad permanente, y también en el único Estado miembro de la Organización de Estados Americanos, parte en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR, Río de Janeiro, 1947), que ha afirmado tal neutralidad como pilar de su política exterior.

Son estos acontecimientos los que han llevado a Héctor Gros Espiell a la tarea de fijar el sentido que la neutralidad permanente guarda en el mundo jurídico de nuestros días, y lo ha hecho en breves pero muy ricas y eruditas páginas, sabiendo combinar, como en él es ya costumbre, la profundidad con la claridad y la amena presentación.

La obra reproduce diversos textos de conferencias y artículos originados por la postura de Costa Rica, que se complementan con el texto íntegro de la Proclama Presidencial de 1983 y el Proyecto de Ley de 1985.

Debido a la composición no ha sido posible evitar repeticiones y el mismo hecho de que los textos hayan sido escritos en épocas cronológicamente diferentes, fundarían la opinión de que el segundo de ellos -“Neutralidad y No Intervención”-, compuesto en 1984, debería ocupar el primer lugar, en la medida en que es vuelto a tomar por aquel que, compuesto en 1985, “Neutralidad y Seguridad”, aparece en libro como anterior.

En todo caso, con una seriedad encomiable, Gros Espiell establece el concepto de neutralidad, instituto que “implica siempre y necesariamente la abstención respecto de toda forma de intervención en conflictos bélicos externos al Estado que tiene el carácter de neutral”⁽³⁶⁾.

De acuerdo a este concepto se entienden dos densos párrafos de la Proclama Presidencial de 1983 y que contienen los deberes asumidos unilateralmente por Costa Rica. Vale la pena reproducirlos: “Costa Rica asume soberanamente ante la comunidad de naciones los deberes inherentes a su nueva condición de Estado permanentemente neutral. 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 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. . . .

“Nos comprometemos, igualmente, a todos los esfuerzos posibles para impedir que el territorio nacional, incluyendo el espacio aéreo y las aguas jurisdiccionales, sea utilizado como base de operaciones por las partes comprometidas en una guerra; a abstenernos de toda hostilidad y de todo apoyo a las partes en conflicto; a no dejar pasar el transporte de tropas, municiones o columnas de abastecimiento por nuestro territorio; a no tolerar el mantenimiento o establecimiento de instalaciones inalámbricas no

públicas destinadas a la comunicación con los beligerantes; a impedir la formación de cuerpos combatientes y la apertura de oficinas de leva y reclutamiento en beneficio de los beligerantes; a desarmar y a internar lejos del teatro de la guerra a los combatientes que se pasen al territorio nacional. . .”

Así se afirma un estado de neutralidad permanente, activa y no armada por parte de Costa Rica.

La neutralidad, primero de los elementos establecidos, puede realizarse principalmente en cinco casos diferentes: 1) puede adaptarse como política precisa frente a un caso concreto; 2) puede revelar un “status” permanente; 3) puede provenir de un Estado neutralizado; 4) puede darse de una zona o región neutralizada; 5) o puede, finalmente, aparecer en una determinada organización internacional

De estas posibilidades, explicadas por Gros Espiell, Costa Rica ha adoptado la segunda, es decir, la de un Estado permanentemente neutral. Ello sirve para comparar este caso con los de otros existentes actualmente en el Derecho Internacional: Austria, Suiza, Laos, Finlandia, la Ciudad del Vaticano, la República de San Marino y Malta.

Si el ser Estados neutrales asemeja a todos estos casos, una razón de fuerte diferencia es la relativa a la fuente jurídica que dió origen a tal situación, pues el fundamento de la neutralidad permanente es variado: la tradición aunada a tratados (Suiza), un texto constitucional y tratados multilaterales (Austria), sólo un tratado multilateral (Laos), o bien un tratado bilateral (San Marino, Malta), una función y un tratado multilateral (Ciudad del Vaticano) o bien una declaración unilateral de un Estado (es el caso de Costa Rica), la que es reconocida por el Derecho Internacional como fuente válida y formal de obligaciones.

Costa Rica, además de declararse Estado dotado de neutralidad permanente, añade que ésta será “activa”, lo cual hace referencia a una “concreta política internacional”⁽¹⁷⁾ que obliga a distinguir entre “neutralidad” y “no alineación”. La “No Alineación” es un concepto político esencial para la comprensión de la realidad y del Derecho Internacional⁽¹⁸⁾, de modo que se puede no ser miembro del Movimiento de No Alineados y gozar de neutralidad permanente (Suiza, Austria, Ciudad del Vaticano, etc.), al igual que se puede ser miembro de tal Movimiento y no tener la condición de neutralidad permanente, o bien, por último, se pueden aunar ambas características. Por ello no es raro que durante meses recientes se haya discutido la posibilidad de que Costa Rica se integre, sin perder en absoluto su estatuto de neutralidad permanente y en razón de que ésta se declara activa, al Movimiento de Países No Alineados.

Además de ser permanente y activa, Costa Rica ha declarado que su neutralidad será "No Armada", lo que se explica si se recuerda que desde 1949 Costa Rica disolvió su ejército y de este modo, "voluntaria y unilateralmente" ha renunciado a poseer fuerzas armadas.

Gros Espiell explica pormenorizadamente la compatibilidad que el día de hoy se reconoce de que un Estado posea la condición de neutralidad permanente y sea miembro de las Naciones Unidas, "cuestión que ha evolucionado desde San Francisco"⁽²¹⁾, lo que hace más fácil reconocer la posibilidad de que tal condición sea compatible con la condición de miembro de la OEA, pues la Carta de ésta no prevé la posibilidad de "la acción (por la fuerza) que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales" (art. 42 Carta ONU). "Si hay posibilidad de neutralidad en lo universal, puede haber también, en principio posibilidad de neutralidad en lo regional, salvo expresa prohibición"⁽⁵⁰⁾.

Dificultad diferente es la planteada por la compatibilidad de la neutralidad permanente con la pertenencia al Tratado de Río de Janeiro (TIAR), que es, como se sabe, "una regulación jurídica de la legítima defensa colectiva y de la seguridad regional por medio de un sistema coordinado y accesorio al de las Naciones Unidas"⁽⁵¹⁾.

En este punto la postura de Gros Espiell se inclina a afirmar la compatibilidad entre la condición de Estado dotado de neutralidad permanente y la pertenencia al TIAR, pues éste, "pese a sus errores y peligros y a su obvio e interesado sentido político no establece un sistema de alianza militar automática que pueda conducir ineludiblemente a los Estados partes a la guerra"⁽⁵¹⁾.

Sin embargo, Gros Espiell reconoce que su opinión es discutible y que la situación de Costa Rica es novedosa y atípica. "Costa Rica sería el único caso, el sólo ejemplo de un Estado americano con una neutralidad permanente, pero al mismo tiempo, parte en un tratado de asistencia recíproca. Pero la excepcionalidad y el carácter único de un caso no es motivo bastante para sostener su imposibilidad jurídica"⁽⁵²⁾.

Gros Espiell explora con detalle la relación entre neutralidad permanente y no intervención y precisa que en su trabajo excluye cualquier consideración de tipo político referido al caso particular de Costa Rica. Surge la interrogante, sin embargo, de si es verdadero afirmar como lo hace, que "el juicio de eticidad sobre una conducta tiene carácter valorativo moral y no entra, en consecuencia, en el campo de la estimativa jurídica"⁽⁵⁴⁾. Claro que esta cuestión, el determinar si la justicia o injusticia de la conducta de un Estado debe ser considerada por el jurista, va más allá del interés principal del análisis hecho por el autor. Este se refiere también a un "curioso antecedente de neutralidad"⁽⁶⁹⁾, representado por el tratado del 2

de Enero de 1854 entre el Uruguay, la Argentina y el Brasil, que establecía la neutralidad permanente del Uruguay. Es un antecedente de interés en América Latina, aunque el tratado no llegó a tener vigencia.

Las páginas de la obra de Gros Espiell poseen gran interés para el estudio del Derecho Internacional y sirven como fuerte acicate para seguir con detenimiento el litigio existente en estos momentos entre Costa Rica y Nicaragua en el foro de la Corte Internacional de Justicia. Si ésta llega a pronunciar sentencia sobre el fondo de la litis planteada, no cabe duda que el Derecho Internacional conocerá de importantes aplicaciones.