

ALGUNOS ASPECTOS DE LAS ZONAS NEUTRALIZADAS Y SU APLICACION A LAS ISLAS CANARIAS



1. CONCEPTO. FORMAS DE ATRIBUCION

Los problemas de toda índole que se nos plantean al intentar aproximarnos en la actualidad al concepto de "zona neutral", hace que solamente sea posible dar algunas notas que ayuden a configurar el concepto y contenido relativos de una situación extraordinariamente relevante en la práctica pero muy difícil de precisar jurídicamente.

Nuestro intento es, en primer lugar, la constatación de su dificultad no tanto en cuanto al concepto como en cuanto al contenido. Por lo que respecta al concepto de "zona neutral", a nivel común la terminología es perfectamente comprensible; se compone de dos elementos que no necesitan "a priori" mayor explicación. Todos sabemos lo que es la neutralidad —la situación de un Estado o de parte de este Estado que no interviene en conflictos armados ajenos— y lo que, desde luego, es una zona, es decir, una parte del territorio de un Estado. En principio una zona neutral es aquella parte del territorio de un Estado que por decisión autónoma de éste o por voluntad de los demás Estados, tiene el deber jurídico de no intervenir en ningún conflicto armado ajeno.

Ahora bien, un Estado no puede declarar que una parte de su territorio va a ser neutral en caso de conflicto sin contar previamente

con la aquiescencia de los demás Estados. Esta aquiescencia o aprobación puede ser conseguida bien mediante un tratado de garantías o bien mediante sucesivos actos de reconocimiento. Otra cosa muy distinta sería si el Estado, en su conjunto, fuese un neutral permanente —como son Suiza o Austria— o ante un conflicto se declarara o actuara como neutral. En el primer caso, la neutralidad permanente, el Estado queda fuera de toda posible opción —por este motivo suele decirse que son Estados con capacidad de obrar limitada— ya que se ve obligado a permanecer neutral en todo tipo o clase de conflicto armado salvo, como es lógico, si sufre una agresión y se defiende de ésta. En el segundo caso, los neutrales ocasionales (con ocasión de que existe realmente un conflicto) manifiestan su voluntad, expresa o tácitamente, de permanecer ajenos al mismo.

Entonces, ¿qué diferencia a una "zona neutral" de un neutral ocasional, por ejemplo?. Digamos en primer lugar que un Estado puede también declarar, en caso de conflicto, que una parte de su territorio, pase lo que pase, permanecerá ajena al mismo, sin comprometerse el Estado en cuanto tal a esa neutralidad; se circunscribe, en principio, la neutralidad a una parte del territorio como fácilmente puede comprenderse este tipo de declaración hecha en presencia de

un conflicto armado actuante presenta enormes dificultades, en cuanto, como ya dijimos, precisará la garantía o el reconocimiento de los demás Estados; esto es algo que puede perfectamente no ocurrir dado que el Estado no declara en todo el ámbito de sus competencias territoriales la neutralidad. Sólo lo hace en una parte.

Por este motivo, entre otros, lo frecuente es declarar neutral una zona en tiempo de paz. El Estado, si lo hace unilateralmente, se compromete a que una parte del territorio quedara fuera de un posible conflicto futuro, intervenga él o no en ese conflicto; es un caso de garantía unilateral que precisaría reconocimiento de los demás. También puede revestir la forma de un tratado que garantizara al Estado el respeto de los restantes Estados de la neutralidad de la zona en caso de conflicto armado, e incluso la defensa de esa neutralidad zonal, cosa que ya hemos señalado.

2. LOS CONTENIDOS DE LA NEUTRALIDAD "CLASICA" Y ACTUAL

Ahora bien, lo importante es saber exactamente de qué hablamos cuando lo hacemos de neutralidad. No podemos imaginarnos hoy en día, hablando de una manera general, una neutralidad a la que se llamó y se llama "clásica", cuyo contenido se ciñe estrictamente a una abstención total en cuanto a apoyo o ayuda a alguna de las partes y, por consiguiente, una imparcialidad absoluta. En caso de no abstención total lo que se concede a una parte ha de concedérsele a otra, por lo que queda siempre a salvo el principio de imparcialidad. Este tipo de neutralidad, existente durante cierto tiempo y que ha sido considerado el paradigma del "ser" neutral, no existe hoy en general por dos razones muy simples pero que necesitan ser explicadas:

- 1.— Una primera razón de naturaleza primordialmente teórica. La "neutralidad clásica" corresponde al periodo histórico en que la guerra, el conflicto armado, era un derecho absoluto del Estado, que podía de-

clararla cuando y como le conviniese. Las teorías sobre la "guerra justa" que predominaron desde el siglo XVI al XVIII con diversas alternativas, desaparecen y lo que permanece es el derecho al uso de la fuerza de forma indiscriminada, sin más freno que la conveniencia del Estado. Ante este derecho es lógico el admitir que la única neutralidad posible es la "clásica"; si el Estado tiene la facultad de usar la fuerza, el tercero ajeno a ese uso tiene que adoptar una rígida abstención —no puede ni debe apoyar a ninguna de las partes aunque sea sin intervención directa, ya que ninguna es justa— y por tanto una no menos rígida imparcialidad.

Sin embargo, este derecho o facultad omnímodo se ve notoriamente alterado tras las dos Guerras Mundiales. En la Sociedad de Naciones y en las Naciones Unidas, con el importantísimo apoyo del Pacto de Renuncia a la Guerra de 1928 y una elaboración teórica considerable, la guerra no es ya una facultad del Estado. Existe una condena explícita de la misma, de carácter absoluto en las Naciones Unidas y condicional en la Sociedad de Naciones y ante esto, ¿cómo va a existir la neutralidad clásica?. Alguien ha iniciado algo que es ilícito, la guerra, y el tercero que no toma parte en ella, que no es, claro está, ni agresor ni agredido, no puede lícitamente abstenerse de forma absoluta de ayudar al

beligerante víctima de la agresión, del acto ilícito. Alguien es, por tanto, transgresor, culpable de haber iniciado la guerra y ante este hecho, prohibido por el Derecho Internacional, los Estados ajenos tienen forzosamente que no intervenir activamente en ese conflicto para no ser considerados partes en el mismo, pero aun sin intervenir tienen el deber de prestar apoyo a la víctima de la agresión; este apoyo puede revestir gran número de modalidades, pero siempre lejos de la abstención absoluta.

Por tanto, la neutralidad "clásica" es una forma, una clase de neutralidad, no es "la neutralidad". Que los Estados neutrales permanentes hayan de adoptar este contenido, que los Estados miembros o no miembros de las Naciones Unidas tengan que hacer lo propio en ocasiones —especialmente al amparo de la legítima defensa individual o colectiva del artículo 51 de la Carta—, no es obstáculo para afirmar que desde el punto de vista teórico la neutralidad "clásica" es inaplicable casi siempre al surgir un conflicto armado en nuestros días.

2.— Segunda razón, de orden primordialmente práctico y político. La formulación de la neutralidad "clásica" que hemos dicho que corresponde a una etapa histórica de reafirmación de la soberanía absoluta del Estado, corresponde también a una etapa dominada por la economía liberal, la primacía de la protección del tráfico mercantil impuesto por las grandes potencias marítimas —y buena prueba de ello son la Declaración de París de 1856 y la de Londres de 1909— y a la concepción del Estado como mero observador de los intereses particulares de sus súbditos.

Esta formulación —II Conferencia de Paz de la Haya de 1907, V y XIII Convención— se ve no sólo contrapuesta a la realidad de la I Guerra Mundial sino a la profunda transformación económica, social y política del periodo de entreguerras y, muy especialmente, la etapa posterior a 1945. Las transgresiones de la neutralidad "clásica" en las dos Guerras Mundiales no fueron fenómenos motivados por un

deseo consciente de incumplir este estatuto especial, sino simplemente una constatación de la inadecuación del contenido de éste y, por tanto, de esta forma de neutralidad a la nueva concepción política, económica y social del mundo. No en vano es en 1939 y 1940 cuando aparece un nuevo concepto, la "no beligerancia", que da origen a un estatuto actualmente en fase de consolidación y desarrollo; no es casual que neutrales tan conspicuos como los EEUU adopten lo que llaman una "neutralidad diferencial" en apoyo de aquellos que consideran agredidos por Alemania e Italia; no es tampoco azar el que neutrales permanentes como Suiza, absolutamente obligados a adoptar y cumplir una neutralidad clásica, tengan que tolerar agresiones constantes a su estatuto o que Suecia, neutral de larga tradición, tenga que permitir el paso de tropas por su territorio en abierta contradicción con la neutralidad del periodo clásico.

Por tanto, creemos que no es ocioso, ni mucho menos, averiguar cuál es hoy en día la neutralidad posible, jurídica y políticamente y aún más si nos referimos a una neutralidad zonal. Porque un Estado puede declarar su neutralidad ante un conflicto armado y modificar su contenido de acuerdo con lo prevenido en el Derecho Internacional, general o particular sobre la guerra de agresión y el uso de la fuerza en sentido nato de la palabra; no tiene por qué abstenerse y ser imparcial como tenía que serlo un Estado en 1914. Es más, en la mayoría de los casos ni siquiera puede optar por esta forma de neutralidad que hemos llamado "clásica", sino que ha de transformar su contenido —el de la neutralidad— para adaptarse al fin supremo de la comunidad internacional, que es el mantenimiento de la paz y la seguridad, con sus consecuencias inmediatas: la condena de la guerra de agresión y la consiguiente desigualdad en el trato.

Entonces, según lo expuesto, ¿a qué se reduce la neutralidad en general?. Simplemente, hay un punto límite que un Estado no puede tras-



ALGUNOS ASPECTOS DE LAS ZONAS NEUTRALIZADAS Y SU APLICACION A LAS ISLAS CANARIAS

pasar so pena de ser considerado participante en un conflicto, en suma, beligerante: la intervención armada activa. Según nuestra opinión, la simple no intervención armada, sin más contenido, es más propio denominarla "no beligerancia", pero esto es algo que podría llevarnos muy lejos. Baste, a nuestros efectos, admitir que la neutralidad ha de tener un contenido, por muy alterado que esté con respecto al clásico, y que ese contenido parte de la premisa fundamental de la no intervención armada. El resto, el contenido propiamente dicho, ha de consistir en un apoyo a la víctima de la agresión, bien sea por medio de permitirle el uso de sus puertos o aeropuertos, concederles facilidades de suministro, permitir el estacionamiento limitado y temporal de fuerzas militares, apoyar un bloqueo no armado, etc.

3 ELEMENTO DE LA NEUTRALIDAD ZONAL. LA DESMILITARIZACION

Veamos, pues, que sentamos así el primer principio de la "neutralidad zonal": declarada la neutralidad de una parte del territorio —y admitida por los demás Estados— es condición indispensable que esa zona jamás participe o sirva de punto de apoyo para verificar actos armados de agresión y, a sensu contrario, que siempre pueda, sin participar activamente, ayudar al Estado del que forma parte si éste es víctima de agresión armada. Se pueden tolerar acciones dirigidas a la defensa de la zona, si puede ser presumiblemente agredida, pero jamás puede ser utilizada como plataforma de acciones armadas potencialmente agresivas.

Esto, como puede fácilmente comprenderse, es extremadamente complicado en la práctica. Calificar a una acción armada de agresión —pese a la inestimable ayuda de algunas Resoluciones de las Naciones Unidas, como la del 19 de noviembre de 1974— depende del punto de vista de las partes (prescindiendo de la posible opinión del Consejo de Seguridad de la ONU); lo que para unos es agresión para otros es legítima defensa pero la realidad internacional es ésta y la libertad para apreciar la existencia

de la agresión es, normalmente, absoluta. Esto, claro está, no desmerece en abstracto ni en sí nada tiene que ver con la neutralidad zonal, pero puede inducir a confusiones. Para solventarlas e intentar disminuir sus consecuencias es para lo que, muchas veces, se acude a lo que se llama "desmilitarización".

Desmilitarizar es una palabra notablemente ambigua. Puede abarcar desde una atenuación relativa de las fuerzas e instalaciones militares propias, hasta una eliminación completa de todo tipo de fortificaciones, bases militares, tropas, etc. A veces se utiliza este último supuesto para crear verdaderas "zonas desmilitarizadas" (que no jurídicamente neutralizadas), como la existente entre las dos Coreas y la que hubo en Vietnam, e incluso algún Estado fue obligado a desmilitarizarse en su momento, como Luxemburgo en 1867. Sin embargo, es frecuentísimo en las neutralidades zonales, como la de las Islas Aaland o la zona neutral entre Suecia y Noruega, una cierta simbiosis entre desmilitarización y neutralización.

Esta simbiosis se manifiesta de una manera ciertamente lógica. Se pretende una desmilitarización de la zona en tiempo de paz para conseguir que esa zona permanezca neutral en tiempo de guerra. Parece incontestable que, al menos en apariencia, sólo es creíble una futura neutralización de una parte del territorio si esa parte se desmilitariza, al menos parcialmente. No es compatible la existencia de grandes bases militares o instalaciones especialmente ofensivas con la pretensión de que todo ello se limita a la defensa de la zona. Por otra parte es muy difícil suponer que una zona neutralizada se defienda íntegramente por sí, tenga las instalaciones que sean, tal como si fuese un Estado soberano entre otras razones porque difícilmente un Estado puede hacerlo en la actualidad, salvo que los demás Estados lo toleren o que ese hipotético Estado neutral sea de una capacidad económica y militar gigantesca. Por si fuera poco jamás se ha dado una neutralización zonal sin una cierta desmilitarización.

El ejemplo de las Islas Aaland, bajo soberanía finlandesa, es ilustrativo. Son islas en las que no se permiten instalaciones militares ni fortificaciones en tiempo de paz, pero si existe una guerra en el Báltico o si Finlandia o las propias islas son objeto de agresión, el Estado soberano, el finlandés, tomará cuantas medidas sean necesarias

para preservar la neutralidad de las islas en todo caso y defender esa neutralidad. Es una desmilitarización-neutralización absolutamente coherente con la finalidad de una zona neutral: que no participe en un conflicto que le es ajeno y le es ajeno porque precisamente el Estado soberano de la zona ha declarado que todo conflicto, salvo los que sean originados por una agresión contra él mismo y sus territorios, le será ajeno.

Está claro, desde nuestro punto de vista, que se crea alrededor de la zona neutralizada un "hinterland" pacífico que podrá o no ser respetado por los demás Estados o por el Estado soberano territorial en su caso, pero ése no es el problema. Si previamente hemos opinado que de nada vale una neutralización zonal —que no es nuestro caso— porque será sistemáticamente violada, adoptaríamos un papel de adivinos que nadie ha concedido. Desde luego es considerablemente más difícil si el Estado soberano territorial es miembro de una alianza defensiva militar o de una Organización Internacional que implique determinadas acciones con uso de fuerza armada, pero tampoco es imposible. Repito que el caso de Finlandia, neutral político desde 1947, que sólo recuperó el uso de la base militar de Porkkala en 1957 y que, además, es miembro de pleno derecho de la ONU, es un ejemplo válido en cuanto ha mantenido a las Aaland en la situación de desmilitarización-neutralización desde 1921 (con alternativas, es verdad) hasta nuestros días, pese a las dificultades y a la presumible imposibilidad de mantener su estatuto, cosa demostrada que no es cierta.

4. POSIBLES SITUACIONES DEL ESTADO ESPAÑOL CON RESPECTO A LA NEUTRALIZACION DE CANARIAS

Con respecto a las Islas Canarias sería ocioso y repetitivo volver a citar las líneas generales ya expuestas. Si el Estado español decide neutralizar las Islas —y ha de ser el Estado español porque las Islas carecen de competencias jurídico-internacionales, al menos las necesarias para hacerlo por sí mismas—, sea por un tratado internacional, sea por una declaración unilateral, tendríamos que plantearnos una cuestión previa ya apuntada, sin la cual la neutralización sería casi imposible: la desmilitarización.

En principio no vemos imposible la existencia de una desmilitarización parcial. Eso no significa,



desde luego, dejar inermes a las Islas frente a un posible ataque o agresión, sino simplemente que el Estado español haga creíble el que verdaderamente desea neutralizar las Islas. Si potencialmente existen instalaciones militares capaces no de defender la neutralidad en caso de conflicto sino de servir de apoyo a otros sistemas defensivos ajenos, mucho más si es un caso claro de apoyo a una agresión, es poco verosímil la creencia por parte de los demás Estados de que las Islas son zona neutralizada. Quede expresa nuestra afirmación que no entramos ni salimos en cómo, dónde y de qué magnitud habrían de ser esas instalaciones militares, porque ni es nuestra misión ni es asunto de nuestra competencia, pero sí creemos que una neutralidad zonal —lo hemos afirmado— precisa una cierta desmilitarización. La cuantía de ésta es variable, pero debe tender siempre al fin inexcusable de preservar y defender por encima de todo lo que se pretende: la neutralidad en caso de conflicto.

Existen distintas posibles situaciones del Estado español cuyas repercusiones en la neutralidad zonal, la de Canarias, pueden ser:

A.— La situación actual, fuera de la Alianza Atlántica con tratados bilaterales de defensa con los EEUU (cuyo alcance y contenido no es posible analizar aquí y ahora). Una política neutral general llevaría a la larga a la cancelación de los tratados y, por supuesto, abarcaría las Islas. Estas no estarían jurídicamente neutralizadas, pero participarían de la política general del Estado; mucho más perfecto sería que, además de ser coherente con una política se estuviese en posesión de un Esta-

tuto reconocido por el Derecho Internacional, como el de neutralización. No es relevante la pertenencia del Estado español a las Naciones Unidas, que se supone reconocerían esa neutralización que no afecta para nada a la situación general de la Organización y a sus actuaciones en defensa de la paz y seguridad. Si lo es, sin embargo, la pertenencia hipotética a las Comunidades Europeas, cuyos artículos 223 y siguientes dificultan la adhesión no sólo de un Estado neutral sino incluso de un Estado con una zona neutralizada; pero ésta no es una dificultad insalvable; teniendo en cuenta el más que elástico carácter de la neutralidad en nuestros días y que hemos venido expresando.

B.— Una situación hipotética del Estado español miembro de la Alianza. En principio las Islas están al Norte del Trópico de Cáncer y por tanto en el ámbito del Tratado del Atlántico Norte. Salvo reserva expresa y declaración previa de neutralización, si hay algo incompatible parece que es la pertenencia a la Alianza y el permanecer neutral en un conflicto en el que la Alianza intervenga (no como tal Organización sino sus Estados miembros). De todas formas, ni siquiera esto es inviable no sólo por el carácter muy peculiar de la OTAN —en que los Estados gozan de la suficiente autonomía para apreciar la existencia de un ataque armado y obrar en consecuencia—, sino porque si la propia Alianza reconoce la neutralización de las Islas, considera de antemano que éstas no pueden ser utilizadas para acciones militares bajo ninguna forma.

Aún más, debido a ese carácter peculiar del contenido actual de la neutralidad, en caso de ataque o agresión al Estado español —del que forman parte las Islas y sea o no aquél miembro de la Alianza— la neutralidad no habrá de ser estricta, en otras palabras “clásica”, sino con un contenido variable de claro apoyo al agredido —el Estado español— pero sin participar activamente mediante sus fuerzas armadas ni siquiera en defensa del territorio peninsular.

Esto, aunque parezca extraño, no lo es en absoluto ya que la neutralidad o neutralización es algo totalmente rígido en ese punto sobre el que repetidamente hemos insistido: la no intervención militar. Si se piensa en posiciones o situaciones intermedias, no reconocidas por el Derecho Internacional, podríamos darle otro nombre menos el de neutralidad e incluso el de “no beligerancia” (que en cualquier caso tampoco es, en nuestra opinión, una situación intermedia). Si el Estado español se compromete jurídicamente a neutralizar una zona de su territorio, lo hace porque, se supone, es necesario o conveniente el hacerlo, tanto al propio Estado en su conjunto como desde luego a la zona neutralizada. Si no es así, si se estima que es posible declarar una zona neutral y darle un contenido que haga imposible acceder a la neutralidad en caso de conflicto, es mucho mejor no intentarlo.

5. CONCLUSION

Definitivamente, y a manera de brevísimas conclusiones, la neutralidad zonal de Canarias es jurídicamente viable incluso en caso de pertenencia del Estado español a la OTAN y a la CEE; sólo es imprescindible tener claras las motivaciones políticas y los intereses también políticos. Una vez tomada la decisión, si es afirmativa, hay que acudir a los procedimientos que el derecho internacional tiene para conseguirlo, procedimiento que comportan o bien una decisión unilateral o bien un tratado de garantías, teniendo siempre presente que el contenido de esa neutralización en tiempo de paz ha de servir primordialmente a la neutralidad zonal en caso de conflicto. Decir, como se dice, que la neutralidad no es posible en el mundo actual, es hacer una afirmación de principios indemostrables, más si tenemos en cuenta cómo se ha transformado el contenido del estatuto. Si permanecer al margen de un conflicto no es deseable es una cuestión política, nunca jurídica. Caminos para lograrlo existen y creemos haberlos expuesto.

ELADIO ARROYO LARA

Doctor en Derecho, Profesor de la Cátedra de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna.