

LA EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LA NEUTRALIDAD Y SU PERVIVENCIA EN EL ACTUAL DERECHO INTERNACIONAL

Gonzalo de la Haba de los Ríos
Teniente auditor

Resumen

La adopción de una postura neutral en el actual contexto jurídico internacional resulta complejo. En este estudio se aborda la neutralidad, analizando cronológicamente los cambios operados en esta institución desde sus inicios en el derecho internacional clásico hasta los últimos instrumentos de carácter dispositivo que la regulan. Mediante este análisis, haciendo especial referencia a las particularidades de la neutralidad en el mar, se intenta poner de manifiesto la ineficacia e incongruencia de esta institución que, aun en estas fechas, se asienta en instrumentos internacionales de principios del siglo pasado. La formación de organizaciones internacionales y el sistema de seguridad colectiva que impera en la actualidad hacen de la neutralidad un *status* difícilmente conjugable con la realidad actual, degenerando en situaciones intermedias como la no beligerancia o la neutralidad calificada.

Palabras clave: neutralidad, abstención, imparcialidad, cualificada.

Abstract:

The adoption of a neutral position in the current international legal context is complex. In this study we deal with neutrality, analysing chro-

nologically the changes that have taken place in this institution since its beginnings in classical international law up to the last instruments of a dispositive nature that regulate it. By means of this analysis, with special reference to the particularities of neutrality in the sea, we try to highlight the inefficiency and incongruence of this institution which, even today, is based on international instruments from the beginning of the last century. The formation of international organizations and the principle of collective security that prevails today, makes neutrality a status that is difficult to reconcile with current reality, degenerating into intermediate situations such as non-belligerency or qualified neutrality.

Keywords: neutrality, abstention, impartiality, qualified.

SUMARIO

1. Introducción. 2. Aproximación histórica y conceptual a la neutralidad. 2.A. Primitivo concepto de neutralidad. Elementos esenciales. 2.B. Una nueva naturaleza de la neutralidad. Especial referencia a la neutralidad marítima. 2. B.1. La neutralidad en el marco de la sociedad de naciones. 2.B.2. Modulaciones del tradicional concepto de neutralidad. Declive de la neutralidad clásica. 2.B.3. La neutralidad y el deber de colaboración. La onu. 3. Concepto actual de neutralidad. Marco jurídico y características de la neutralidad marítima. 4. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

En este sucinto estudio sin pretensiones de conformar un extenso ensayo sobre la neutralidad en el mar, se pretende no solo exponer el actual régimen jurídico de esta institución internacional, analizándolo desde sus orígenes, sino también acercar al lector al actual contexto sociopolítico donde la neutralidad despliega sus efectos.

Nos situamos en la actualidad en un contexto de polarización mundial y globalización donde difícilmente los asuntos de un Estado atañen exclusivamente a éste, donde rara vez su actuación carece de trascendencia o repercusión para el resto de la comunidad internacional y donde la línea divisoria entre la guerra y la paz resulta tan difusa.

Frente a la clásica sociedad internacional, la sociedad contemporánea (a partir de 1945) como realidad actual en la que se desarrollan las relaciones entre los sujetos de derecho internacional, presenta respecto del anterior periodo, diferencias que alteran por completo la propia naturaleza de la neutralidad y sus características.

No generaría ningún tipo de controversia afirmar que la actual sociedad internacional presenta las características propias de una creciente interdependencia y de un proceso de globalización plenamente desarrollado. El reforzamiento de la interdependencia estatal es directamente proporcional al desarrollo de los intercambios comerciales y relaciones económicas que se impulsaron a partir de la Segunda Guerra Mundial con la intensificación de las interacciones estatales a nivel económico, político, informativo, científico-técnico, cultural y social¹.

Estrechamente relacionada con la interdependencia se encuentra, como corolario de esta, la globalización.

La sociedad contemporánea es, pues, un marco espacial y temporal en que, frente a los problemas de la sociedad mundial, que son globales, la actuación individual de los sujetos deviene ineficaz. La pobre repercusión internacional de la actuación individual de los Estados obliga a actuar común y conjuntamente, haciendo necesaria una coordinación interestatal que viene impuesta por esa creciente interdependencia y globalización ya referida, y percibiéndose una paulatina transformación de la figura del Estado como sujeto primario y originario en el derecho internacional.

En este sentido, la neutralidad no es ajena a estos cambios. Pues bien, siendo los problemas, como se ha referido, globales, parece ilógico adoptar una posición de abstención, no proactiva, frente a problemas, que por su carácter global, afectan a toda la comunidad internacional. A ello se le suma el desarrollo, en la primera mitad del siglo xx del sistema de seguridad colectiva, favorecido por una creciente institucionalización.

Son pues estas, cuestiones que hacen de la neutralidad un régimen jurídico de difícil, aunque no imposible conciliación con el actual ordenamiento jurídico internacional.

Además, y en estrecha relación etiológica con lo anterior, se aprecia una desaparición de la frontera entre lo nacional y lo internacional, laxando viejos principios asentados sobre el de soberanía nacional como el de no injerencia en los asuntos internos de un Estado. Una laxitud de esta clásica escisión, que viene impuesta *a fortiori* cuando se trata de la defensa de valores de necesaria protección por y en la comunidad internacional, como son los derechos humanos.

En otras palabras, tan solo existe una realidad social, y esta es necesariamente y como consecuencia de la globalización y la interdependencia, de carácter unívoco y mundial.

¹ AYLLÓN, B. «La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales». *Revista Carta internacional*, vol. 2, núm. 2. 2007, pp. 26 y 27.

No debe pasarse por alto el cambio que paulatinamente se ha producido en la consideración de la guerra y en la forma de hacer la guerra. Por razón de estos cambios, frente a la clásica concepción de la guerra, circunscrita a actuaciones militares o económicas, denominado a veces, *poder duro*, ha surgido lo que se ha venido llamando por la doctrina internacionalista como *soft power* o *poder blando*, esto es, actuaciones, que sin implicar una actuación *manu militari* o económica directa contra el adversario, se valen de esa globalización e interdependencia, para, a través de canales como la cultura o la ideología, constreñir a los actores internacionales para actuar en un determinado sentido.

Resulta evidente que la neutralidad, en tanto estatuto cuyas reglas rigen en la guerra, debía sufrir un proceso de adaptación para poder dar respuesta a actos hostiles que lejos están ya de las políticas militares y económicas de la sociedad internacional clásica. Son estas circunstancias, entre otras que serán analizadas a lo largo del artículo, las que vienen favoreciendo la escasa vigencia, aunque no la desaparición, del estatuto de la neutralidad, llegando a convertirse en una *rara avis*, frente a una más habitual y antagónica situación de beligerancia, entendida esta como una actitud proactiva en la contienda que no implica necesariamente la adopción de una postura armada en todas las ocasiones.

Finalmente, la virtualidad en que ha caído la neutralidad se constata de manera fehaciente en la escasa producción normativa actual sobre ella, debiéndonos retrotraer más de un siglo² para encontrar las últimas normas positivas³.

E incluso, aunque es cierto que tal producción normativa existió, no es menos cierto que gozó de escasa o nula eficacia debido a la falta de ratificación por muchos de los países que, con posterioridad, pasarían a formar parte del grupo de actores principales en las guerras mundiales. Consecuentemente, no siendo ratificados estos instrumentos internacionales por las principales potencias, acreedoras del poder armamentístico, y únicas valedoras posibles de las reglas sobre la neutralidad, esta estaba llamada al fracaso y a la ineficacia.

Pues bien, definido de manera sucinta y concisa el marco en que opera esta institución, se expondrán en orden cronológico los hitos a destacar en la evolución de esta institución jurídica, en la medida en que un relato fáctico coherente y una exposición lógica de los sucesivos acontecimientos

² Las más recientes referencias a la neutralidad se contienen en manuales doctrinales sin carácter vinculante. Sirva de ejemplo el Manual de San Remo de 1994, al que más adelante se hará referencia.

³ Conferencia de Paz de La Haya de 1907.

lo permitan. Asimismo, se analizará la neutralidad clásica, propia del derecho internacional tradicional, y la neutralidad contemporánea, poniendo de manifiesto sus evidentes diferencias.

2. APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y CONCEPTUAL A LA NEUTRALIDAD

2.A. PRIMITIVO CONCEPTO DE NEUTRALIDAD. ELEMENTOS ESENCIALES

Frente al uso de la fuerza por los Estados en un contexto de conflicto armado, puede darse la situación de que, determinados Estados adopten una actitud absolutamente alejada de la violencia: es lo que se conoce como neutralidad, definida como la situación jurídica y política de un Estado en que, con ocasión de un conflicto armado, permanece al margen del mismo y se abstiene de ayudar a cualquiera de los beligerantes. Así pues, la neutralidad tan solo existirá en la medida en que exista un conflicto⁴; no puede existir neutralidad si no existe un conflicto bélico.

En la Antigüedad no se aprecian indicios de la existencia de la neutralidad, debiendo esperar hasta el ocaso de la Edad Media⁵, para entrever los primeros atisbos de neutralidad por los Estados. Es en este periodo, cuando GROCIO plantea que la neutralidad debiera manifestarse como, o bien una abstención de realizar actos que beneficien a uno de los beligerantes, o bien, una actuación beneficiosa para ambos contendientes por igual,⁶ añadiendo que la neutralidad implicaba que un Estado que adoptaba una posición neutral no debía apoyar a un beligerante cuya causa fuese injusta,

⁴ DÍEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de derecho internacional público*, Tomo I. 6.^a edición. Madrid: Tecnos 1982, p. 584. En ediciones más recientes de la misma obra se ha omitido el apartado dedicado a la neutralidad.

⁵ La Baja Edad Media comprende el periodo histórico de la civilización occidental desde el siglo XI al XV.

⁶ «(...) el deber de los que se abstienen de la guerra es no hacer cosa por la cual se haga más poderoso el que defiende mala causa y por la cual se impidan los movimientos del que hace guerra justa, según lo que arriba hemos dicho; mas, en caso dudoso, deben portarse por igual con ambos, permitiéndoles el paso, facilitando víveres a las fuerzas, en no sublevar a los sometidos. Los Corcirenses, en Tucídides, dicen que era deber de los Atenienses, si querían permanecer neutrales, o no permitir a los Corintios hacer levas en el campo ático o permitírsele también a ellos (...)», en GROCIO, H. *De Iure Belli ac Pacis*. Libro III, cap. XVII. «De los neutrales en la guerra»; punto III «Cuál sea el oficio de los pacíficos cerca de los beligerantes». Madrid: Reus S.A. 1925.

ni tampoco debía impedir acciones del beligerante basada en una *iusta causa*, presupuesto que concurría cuando este hubiese recurrido a la guerra como respuesta a una agresión.

No obstante, no es hasta los siglos XVI y XVII, cuando surgen las primeras regulaciones internacionales de la neutralidad al abrigo de la revolución económica y consiguiente expansión comercial marítima de la época, así como del derecho internacional tradicional. Es Emerico de VATTEL⁷, quien en 1758 arrojó en un primer momento luz sobre la naturaleza del concepto, precisando que «(en una guerra), un pueblo es neutral si no participa en ella de ninguna manera, ambas partes son amistosas y las fuerzas del conflicto favorecen a ninguna parte en detrimento de la otra».

Los primeros atisbos de una regulación de la neutralidad y aunque restringidos a un ámbito regional, sin perjuicio de los anteriores fútiles intentos definitorios del concepto, los encontramos en la práctica estadounidense, en concreto, en la política exterior adoptada una vez terminada la Guerra de Independencia (1775 a 1783). Terminada la guerra, y proclamado presidente George Washington en 1789, el *Ancien Régime* es sacudido en Francia por la Revolución, contando esta con simpatizantes y detractores en territorio estadounidense. Entre los primeros destacaba Thomas Jefferson, y entre los segundos, Alexander Hamilton, que consideraba que la Revolución francesa no podía más que considerarse como un peligroso germen de insurrección y defección del orden conseguido tras la Guerra de Independencia, que no debía alimentarse con favorecedoras políticas exteriores de la recién nacida nación, además de que si se decidía adoptar una posición no neutral, implicaría una violación de la alianza firmada por EE. UU. y Francia en 1778⁸. Es en este contexto sociopolítico internacional cuando Washington declara el 22 de abril de 1793 la posición neutral de los Estados Unidos de América. A esta le sigue una declaración de neutralidad, de 24 de marzo de 1794 (*Neutrality Act of 1794*), reformada en 1818 por la Ley de Neutralidad (*Neutrality Law*), que declaraba ilegal para un ciudadano americano hacer la guerra contra Estado que se encontrara en paz con Estados Unidos. Es pues, en América, donde se sientan las bases

⁷ VATTEL, E. *Le Droit de Gens, ou principes de la Loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck Tuebingen) 1959, p. 416. VATTEL define los Estados neutrales en el § 103 de su obra, bajo la rúbrica «Des peuples neutres». Así, señala que «Les peuples neutres, dans une guerre, sont ceux qui n'y prennent aucune part, demeurans amis communs des deux partis, et ne favorisant pas les armes de l'un au préjudice de l'autre.» / «In einem Krieg ist ein Volk neutral, wenn es an ihm in keiner Weise teilnimmt., beide Parteien befreundet un nocht die Streitkräfte den einen Partei zum Schaden den anderen begünstigt».

⁸ MOYA, J. *Una empresa llamada Estados Unidos*. Madrid: La Torre 1924, p. 152.

del concepto clásico de neutralidad, y del posterior desarrollo jurídico de esta.

Estas primeras normas pierden durante el siglo XIX casi la totalidad de la ya escasa y débil coercitividad. Un primer intento codificador puede apreciarse, si bien con pingües lagunas que mermarían en buena medida su efectividad, en la Declaración de París de 1856⁹, así como posteriormente, en las *Reglas de Washington*, con motivo del incidente del *Alabama*¹⁰.

Estas tempranas e insuficientes normas, la mayor parte de ellas de carácter consuetudinario, se basaban en un concepto de neutralidad propio del derecho internacional clásico, que se asienta en tres pilares fundamentales. El primero de ellos, la abstención, entendido como la obligación de no participar en las hostilidades, en tanto se detente la condición de neutral. El segundo, la prevención, por el que el Estado neutral debe tomar las medidas de seguridad necesarias a fin de garantizar que su territorio no será usado en la contienda por ninguno de los beligerantes; y tercero, la imparcialidad, que impone al Estado neutral la obligación de dispensar igual trato a los contendientes.

2.B. UNA NUEVA NATURALEZA DE LA NEUTRALIDAD. ESPECIAL REFERENCIA A LA NEUTRALIDAD MARÍTIMA

Aún latente este concepto clásico, la *Conferencia de Paz de la Haya de 1907* modifica las normas sobre neutralidad, recogiendo en este instrumento, las que en tiempos pretéritos tenían una mera naturaleza con-

⁹ Declaración de París relativa a determinadas reglas de derecho marítimo en tiempo de guerra de 1856. Véase lo limitado de su regulación. Sobre neutralidad tan solo dedica el segundo y tercer artículo. En el segundo artículo señala que «el pabellón neutral cubre la mercancía enemiga, a excepción del contrabando de guerra» y en el tercero que «la mercancía neutral, a excepción del contrabando de guerra, no puede ser apresada bajo el pabellón enemigo» [ref. de 15/11/2019]. Puede consultarse en: http://www.cruzroja.es/principal/documents/1750782/1865858/Declaracion_de_Paris_de_1856.pdf/1c437922-d928-4ef6-9003-3a841951adb4.

¹⁰ El asunto viene referido a la acusación de EE. UU. contra Reino Unido al considerar el primero que el segundo había transgredido los deberes inmanentes a su condición de neutral durante el transcurso de la guerra civil de Estados Unidos. Inglaterra había favorecido la causa de la Confederación permitiendo a los buques de esta el abastecimiento y equipamiento, llegando incluso esta ayuda a extenderse al suministro de buques como el *Alabama*. El Tratado de Washington de 1871 determinó las reglas que habían de observarse en la neutralidad [ref. de 13/11/2019]. Puede consultarse en: <https://www.dipublico.org/109354/reglas-del-tratado-de-washington-entre-gran-bretana-y-estados-unidos-de-8-mayo-1871-referente-a-la-reclamacion-sobre-el-alabama-reglas-de-washington/>.

suetudinaria. A la neutralidad dedica esta Conferencia sus convenios V¹¹ y XIII¹², claramente inspirados en ese espíritu clásico de la institución jurídica que nos ocupa por razón del momento de su redacción¹³, así como, y junto a los ya mencionados de abstención, prevención, e imparcialidad, por los principios de inviolabilidad del territorio de los Estados neutrales y del derecho de los Estados neutrales de no cesar sus relaciones comerciales con Estados beligerantes, que constituyen a grandes rasgos, las notas características del concepto clásico de neutralidad. Como señalara REUTER¹⁴ con respecto de la naturaleza de la neutralidad, «las reglas concretas que materializan estos principios (...) han sido elaborados en un medio social en que reinaban las concepciones liberales sobre las relaciones entre Estados y el individuo y la distinción entre cuestiones militares y cuestiones económicas». Esta consideración clásica de la institución, claramente inspiradora de la labor normativa desarrollada en la Conferencia de la Haya de 1907, partía de las premisas imperantes en los siglos XIX y XX, propias del derecho internacional clásico. La prevalencia del liberalismo económico, y de un concepto limitado de conflicto restringido tan solo a los combatientes¹⁵, impregnaron la normativa del momento.

En este orden de cosas, y al amparo de los originarios principios rectores referidos *ut supra*, no era, en el modo alguno, *rara avis*, el Estado, del que predicándose una posición neutral, mantenía relaciones comerciales

¹¹ Convenio V de la Haya relativo a los derechos y a los deberes de las potencias y de las personas neutrales en caso de guerra terrestre de 1907. Regula de manera trasversal la neutralidad de los Estados, constando el instrumento de veinticinco artículos, divididos en cinco capítulos con los títulos: «Capítulo I De los Derechos y de los Deberes de las Potencias Neutrales»; «Capítulo II De los beligerantes internados y de los heridos atendidos en territorio neutral»; «Capítulo III De las personas neutrales»; «Capítulo IV Del material de los ferrocarriles» y «Capítulo V Disposiciones finales» [ref. de 29/11/2019]. Puede consultarse en: http://www.cruzroja.es/principal/documents/1750782/1852386/Convenio_V_de_La_Haya_1907.pdf/f6d887f7-5270-43cd-8ad7-150142a0bbd7.

¹² Convenio XIII de la Haya, de 18 de octubre de 1907 relativo a los derechos y deberes de los neutrales en la guerra marítima [ref. de 25/11/2019]. Puede consultarse en: http://www.cruzroja.es/principal/documents/1750782/1852386/Convencion_XIII_La_Haya.pdf/838bfe79-a95e-4582-8674-ae17880535f3.

¹³ El derecho internacional clásico, surgido en la Paz de Westfalia y consolidado entre 1815 y 1914, era un orden jurídico regulador de las relaciones de coexistencia y cooperación entre Estados soberanos, iguales e independientes, y que regía en el momento de la redacción de la Conferencia de Paz de la Haya de 1907. No es hasta después de la Gran Guerra, y más concretamente, a partir de 1945, cuando se empieza a hablar de derecho internacional contemporáneo. *Vid.* CARRILLO SALCEDO, J.A. «Derecho humanos y Derecho Internacional». *Isegoría Revista de Filosofía Moral y Política*, núm. 22. 2000, pp. 69 a 91.

¹⁴ REUTER, P. *Derecho internacional público*. Bosch Casa Editorial S.A. 1987, p. 481.

¹⁵ SCHINDLER, D. *Aspects Contemporains de la neutralité*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye (RCADI), vol. 121. 1967, p. 236.

con alguno de los beligerantes; era más bien un normal proceder respaldado por la práctica internacional del momento y en estrecha relación etiológica con el liberalismo económico del que ya se ha hablado.

Esta concepción clásica sufrió el primer embate con motivo de la Primera Guerra Mundial. Frente a un conflicto de dimensiones mundiales como lo fue la Gran Guerra, en el que en mayor o menor medida se vieron involucrados la mayoría de Estados, la neutralidad conceptualizada y acotada en la Conferencia de la Haya de 1907, se tornaba, insoslayablemente, ineficaz e insuficiente para dar respuesta a los retos que esta guerra planteaba, en el entendido que esa regulación, respondía a parámetros que ya no se encontraban vigentes en la comunidad internacional contemporánea a la Primera Guerra Mundial. A diferencia de anteriores conflictos armados que involucraban a un reducido número de Estados, la Gran Guerra se extendió de tal modo que el conjunto de Estados neutrales en este conflicto ya no gozó, como sí ocurría anteriormente, de una superioridad numérica que le permitiera imponer (o al menos preservar), a los beligerantes el respeto a su neutralidad. En definitiva, la realidad de la comunidad internacional en que se gestó la Conferencia de la Haya de 1907 no se correspondía ya con la de la segunda década del siglo xx.

No fue ya solamente la magnitud de esta nueva contienda mundial, sino también el avance de la técnica militar, que por abrir el camino a nuevos teatros de guerra¹⁶ como la guerra aérea o la submarina, pusieron de relieve la ineficacia y el desfase del texto de la Haya, ya que, sobre todo con el desarrollo de la aviación, resultaba difícil no verse implicado de una u otra manera en la contienda (por ejemplo, en los casos de sobrevuelo a través del espacio aéreo de Estados neutrales¹⁷). Fue esta una de las mayores trabas a la neutralidad, como demuestra el hecho de que, al inicio de la Primera Guerra Mundial, cuarenta Estados manifestaron su neutralidad, permaneciendo en este *status* tan solo seis al finalizar la guerra.

A estos avances que dificultan la pervivencia de las premisas que sustentaban la primigenia neutralidad se le suma un nuevo obstáculo: un nuevo planteamiento estratégico de los conflictos modernos, cuya finalidad es la guerra económica. De esta manera se postula como total un nuevo ob-

¹⁶ La PD0-000 *Glosario de términos militares* del Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra define el teatro de guerra (TG) como el «espacio físico que se ve afectado por un conflicto armado o guerra».

¹⁷ Sirva de ejemplo, aunque no tuviera lugar durante la Primera Guerra Mundial, sino durante la Segunda Guerra Mundial, el paso de aeronaves francesas sobre espacio aéreo español después de que España hubiera declarado su neutralidad en septiembre de 1939. *Vid.* MORCILLO ROSILLO, M. «Violación de la neutralidad de España durante la Segunda Guerra Mundial». *Estudios humanísticos. Historia* núm. 12. Universidad de León 2013, p. 293.

jetivo estratégico: la destrucción de la economía del oponente, acelerando, mediante la carestía de recursos y el hostigamiento económico su derrota. De esta manera, si en un principio, la clásica neutralidad permitía a los Estados neutrales mantener relaciones comerciales con los beligerantes, esta nueva premisa estratégica, impone la necesaria interdicción de esta prerrogativa de los Estados neutrales, por cuanto resulta incompatible y se opone frontalmente a esa pretendida obstaculización de las capacidades y al colapso económico del enemigo.

A pesar de que la preocupación por la guerra económica no surge hasta el siglo xx, no debe pasarse por alto que esta misma preocupación, si bien sin ser la razón capital que guió su redacción, se aprecia en la *Declaración de París* de 1856, ya referida anteriormente, justamente en su artículo segundo, donde se concreta que «el pabellón neutral cubre la mercancía enemiga, a excepción del contrabando de guerra», siendo esto no más que un intento burdo e insuficiente de dificultar el abastecimiento de armas sin proscribir la clásica libertad absoluta de comerciar, pero sin incluir en ese contrabando la prohibición de comerciar con precursores de estos mismos sistemas, haciendo a la postre, ineficaz dicha previsión.

2.B.1. *La neutralidad en el marco de la Sociedad de Naciones*

La necrosis definitiva y la inoperancia absoluta de la libertad de comercio propia de la primitiva concepción de la neutralidad, se hicieron patentes durante la Primera Guerra Mundial, cuando los beligerantes, en aras de una mayor efectividad de la guerra económica, restringieron hasta tal punto los objetos en las lista de contrabando, que a finales de la segunda década del siglo pasado, solo permanecían en las listas de artículos de posible comercialización aquellos relacionados con el ocio, la moda y el arte¹⁸, quedando fulminada y extinta, *de facto*, aquella clásica libertad comercial de la neutralidad.

Finalizada la Primera Guerra Mundial, con la instauración de la Sociedad de Naciones en 1919 y el fin del derecho internacional clásico, esta clásica visión de la neutralidad colisiona con la redacción del Pacto de Sociedad de Naciones (en adelante, SDN). Surgida después de la contienda, la redacción de este responde a una realidad distinta a la del periodo de preguerra de la Gran Guerra. Véase el artículo 11 del Pacto

¹⁸ ROUSSEAU, C. *Le Droit des Conflits Armés*. París: Pedone 1983, p. 471.

de Sociedad de Naciones¹⁹, donde «se declara expresamente que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no directamente a alguno de los miembros de la Liga, será considerada como un asunto que concierne a toda la Liga, debiendo la misma adoptar las medidas que se consideran adecuadas y eficaces para salvaguardar la paz de las naciones. En el caso de producirse tal emergencia, el Secretario General convocará inmediatamente, a pedido de cualquier miembro de la Liga, a una reunión del Consejo».

Una labor exegética del texto del precepto nos constriñe a pensar en la incompatibilidad del Pacto con el reconocimiento de la neutralidad. En este sentido, el artículo 11 preveía una suerte de sistema de seguridad colectiva, suponiendo para los Estados parte de la SDN, la asunción de una obligación de actuación frente a agresiones o amenazas sufridas por otros Estados que formaran parte del conglomerado de la SDN. A mi juicio, la asunción del sistema de seguridad colectiva por los Estados parte de la SDN, supone, si bien no *de iure*, en cuanto que no existe una expresa abrogación, sí una traba, *de facto*, a la efectividad y operatividad de la neutralidad²⁰. Se ha llegado a insinuar que, en los casos en que siendo inevitable la actuación en el marco de la seguridad colectiva por parte de los Estados de la SDN, una inacción o pasividad de estos ante la agresión o amenaza

¹⁹ Pacto de la Sociedad de Naciones de 1919. Puede consultarse en: <https://www.dipublico.org/3485/pacto-de-la-sociedad-de-naciones-1919/>.

²⁰ Sobre la posible convivencia pacífica del sistema de seguridad colectiva y de la neutralidad se pronunció el Consejo de la Sociedad de Naciones con motivo del ingreso de la Confederación Helvética en su Declaración de 13 de febrero de 1920, en la que, sobre este particular, precisaba que: «el Consejo de la Sociedad de Naciones, afirmando el principio de que la noción de la neutralidad de los miembros de la Sociedad de Naciones no es compatible con este otro principio de que todos los miembros de la Sociedad tienen que actuar en común (...) reconoce que Suiza está en situación única (...). Suiza conservará su neutralidad militar, pero deberá asumir, en cambio, las obligaciones que incumben a los otros Estados miembros en cuanto a sanciones económicas y financieras. (...) la neutralidad perpetua de Suiza y la garantía de la inviolabilidad de su territorio (...) están justificadas por los intereses de la paz general y en consecuencia son compatibles con el Pacto». En cambio, la realidad será otra. Afirma BORRÁS RODRÍGUEZ, A., que «La importancia que ya entonces tenía la guerra económica demostró que la neutralización era incompatible, incluso, con las sanciones de tipo económico. En 1938, durante la guerra entre Italia y Etiopía, Suiza hizo una declaración en el sentido de que le era imposible mantener la obligación de participar en las sanciones económicas. El Consejo de la Sociedad de Naciones lo aceptó y resolvió, en 14 de mayo de 1948, dispensar a Suiza de participar en las eventuales sanciones económicas que fueran acordadas. De esta forma, Suiza volvió a su neutralización íntegra, pudiéndose ver su ya no completa participación en la obra de la Organización». BORRÁS RODRÍGUEZ, A. «La neutralización de Suiza y sus relaciones con la Comunidad Económica Europea». *Anuario español de derecho internacional*, núm. 2. 1975, p. 310.

de agresión amparada en la adopción de una posición neutral, no puede ser calificada, sino de inmoral²¹.

Los primeros brotes del sistema de seguridad colectiva al abrigo de la SDN, unido a los numerosos cambios sociopolíticos operados en el seno de la comunidad internacional, hacen del clásico derecho de la neutralidad un derecho inoperante, desfasado, y próximo a su ocaso, más propio de una realidad internacional decimonónica y de principios del siglo xx que de la realidad que se cernía sobre una Europa a las puertas de una nueva guerra mundial.

Este nuevo panorama internacional impone la adopción de una nueva configuración del sistema de neutralidad, cuya naturaleza permita una existencia conjunta con principios totalmente alejados de los anteriores. Frente al carácter limitado de las guerras y el anterior liberalismo económico que las regía, surgen otros principios o praxis internacionales como la interdicción del uso de la fuerza, el sistema de seguridad colectiva, la progresiva falta de declaración formal de las guerras, etc., que compelen insoslayablemente a este cambio.

2.B.2. *Modulaciones del tradicional concepto de neutralidad. Declive de la neutralidad clásica*

La ruptura de las bases de la clásica neutralidad ha supuesto el nacimiento de ciertas situaciones intermedias entre la neutralidad y la beligerancia, que se manifestaron con mayor claridad durante la Segunda Guerra Mundial, y se reafirmaron con el advenimiento de la Guerra Fría. La nueva realidad política, social e internacional parece acabar ya con la vigencia del viejo aforismo latino, invocado por GROCIO *inter pacem et bellum nihil est medium*²². Se habla así de un *state of intermediacy*²³, un «tercer estado intermedio entre la fuerza y la paz»; situaciones intermedias que generan una gran imprecisión en la conceptualización de la guerra²⁴.

²¹ SERENI, A.P. *Diritto Internazionale*. Vol. IV. Milán: Giuffrè 1965, p. 209.

²² Cita de CICERÓN en la octava Filípica, citado por GROCIO, H. *De Iure belli ac pacis*. Libro III, Cap. 21 § 1.

²³ JESSUP, P.C. «Should International Law recognize an Intermediate status between peace and war?». *The American Journal of International Law*, vol. 48, núm. 1. 1954, pp. 98 a 103.

²⁴ RUMPF, H. «Zur Frage der Relativität des Kriegsbegriffs». *Archiv des Völkerrechts*. Tübingen: 1956, pp. 51 y ss. RUMPF pone de manifiesto la absoluta imprecisión y relatividad del concepto «guerra», derivando esta imprecisión en lo que él llama «casos intermedios» (Zwischenfälle).

Señala DÍEZ DE VELASCO²⁵ la posición adoptada por ciertos Estados antes de su efectiva participación en la contienda en relación con otros Estados que sí ostentaban la condición de beligerantes, posición que implicaba «cierta simpatía o benevolencia hacia uno o alguno de los contendientes»²⁶. De esta manera, con esa postura, se beneficiaba a unos, en perjuicio de otros. Sirva de ejemplo la ayuda prestada por Estados Unidos a Reino Unido, mediante la entrega de buques, actuación que está lejos de dispensar un igual trato a todos los contendientes como exige una correcta observancia de las normas de la neutralidad²⁷. Esta posición de favorecimiento, aunque lejos de una actitud beligerante en la contienda, no puede calificarse como una plena neutralidad en el conflicto. Es pues, lo que ha venido a denominarse por la doctrina como una «neutralidad calificada»²⁸.

Frente a estas posturas neutrales calificadas, se adoptaron también posiciones de «no beligerancia», como las que adoptaron Italia, con anterioridad a su participación en la Segunda Guerra Mundial, Turquía, o incluso España, cuya postura oficial fue cambiando como consecuencia del devenir de la guerra, y que, a grandes rasgos, pretendían abstraerse de la contienda soslayando a su vez las normas sobre el derecho de la neutralidad, abstracción esta, no exenta de críticas por parte de la doctrina internacionalista²⁹.

²⁵ DÍEZ DE VELASCO, M. *Op. cit.*, p. 585.

²⁶ PASTOR RIDRUEJO, J.A. *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, 18.^a edición. Madrid: Tecnos 2014, p. 662.

²⁷ Estados Unidos, antes de que con ocasión del ataque a Pearl Harbour, entrara en guerra, adoptó, en relación a Reino Unido, siendo este ya parte en la Segunda Guerra Mundial, una actitud favorecedora. Sirva de ejemplo el acuerdo de 2 de septiembre de 1940, conocido como *Destroyers for Bases agreement*, por el que se suministraron a R.U. 50 destructores a la Marina Real Británica, o la Ley de Préstamo y Arriendo (*Lend-Lease*) un año más tarde, por el que se inició el suministro de material de guerra, petróleo y alimentos.

²⁸ El término ha sido empleado, entre otros, por KELSEN, H. *Collective Security under International Law*. (International Law Studies, U.S. Naval War College, 1954. Vol. XLIX). U.S. Government Printing Office 1957, citado en INFANTE CAFFI, M.T. «Regímenes jurídicos de neutralidad», en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 13. 1986, p. 166. Esta neutralidad calificada viene amparada por lo dispuesto en el artículo 48 de la Carta de Naciones Unidas, que permite que los Estados miembros puedan verse solamente obligados a adoptar para con el agresor mediadas de carácter económico.

²⁹ Señalaba MIELE que «La noción de no beligerancia –se ha dicho– indica, como revela la propia formulación a contrariis del concepto, que se limita a negar la participación en el conflicto, una mera posición de hecho, que no se haya sometida a otras reglas jurídicas distintas del derecho común, rechazando especialmente toda cualificación susceptible de restringir la libertad del tercer Estado». Niega pues la posibilidad de un fuero especial, distinto del derecho común, que ampare una posición de no beligerancia y que soslaye o permita una preterición de las normas sobre neutralidad. MIELE, A. *L'estranietà ai conflitti armati secondo il Diritto internazionale*, Vol. 2. Padua: Cedam 1970, p. 469, citado en, DÍEZ DE VELASCO, M. *Op. cit.*, p. 585.

Este paulatino desmoronamiento de los principios rectores de la clásica neutralidad da como fruto estas variantes de la neutralidad, situaciones intermedias entre la paz y la guerra. Opina FRAGA IRIBARNE³⁰ que «(la neutralidad) ha perdido, en primer lugar, su unidad, con la aparición de las neutralidades diferenciales. Como decía René Casin (...), “se pueden distinguir casi tantas clases de neutralidad, (como) Estados hay neutrales”. El término mismo desaparece, sustituido por el de no-beligerancia».

2.B.3. La neutralidad y el deber de colaboración. La ONU

Finalizada la contienda y severamente damnificada la institución de la neutralidad por los términos en que se expresó el Pacto de SDN (creando una primitiva seguridad colectiva en su artículo 11), el sistema de seguridad colectiva consagrado en la Carta de Naciones Unidas, parece ahondar en la restricción a la neutralidad ya iniciada en el anterior texto. Así, consagrando en el artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas el principio de prohibición del recurso a la amenaza o uso de la fuerza, se profundiza en el mismo, previendo, en el capítulo VII un sistema de seguridad colectiva que exige a los Estados la colaboración con el Consejo de Seguridad en supuestos de agresión a otros Estados (artículo 43.1)³¹, ampliándose dicha previsión con el principio previsto en el artículo 2.5 de la Carta de Naciones Unidas³², de tal manera que la neutralidad, que se manifestaría como la posibilidad de inacción en estos supuestos, devendría una posición reprobable y execrable en la comunidad internacional, no ya solo moralmente, sino jurídicamente, por comportar un manifiesto incumplimiento de los deberes inherentes a la condición de miembro de la ONU. En definitiva, consagran los artículos 2.5 y 43.1 un deber de ayuda que parece poner fin a la institución de la neutralidad, al menos, tal como se preveía en el derecho internacional clásico, que permitía un amplio margen de actuación, sobre

³⁰ FRAGA IRIBARNE. M. «Guerra y paz. Nuevos problemas del concepto de neutralidad». *Revista Española de Derecho Internacional*, vol.10, núm. 3. 1957, pp. 433 y 434.

³¹ El artículo 43.1 de la Carta de Naciones Unidas señala que «Todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando este lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales».

³² Artículo 2.5 de la Carta de Naciones Unidas: «los Miembros de la Organización (de prestar) a esta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva».

todo económico, a los Estados.³³ De esta manera, a diferencia del Pacto de la Sociedad de Naciones, que sí permitía la posibilidad de adoptar una posición permanente de neutralidad, como lo hiciera Suiza³⁴, la Carta de Naciones Unidas, proscribió esta posibilidad³⁵.

Las primeras interpretaciones³⁶ de los preceptos contenidos en la Carta parecían conducir a la negación de la pacífica convivencia entre los princi-

³³ Estas trabas al clásico concepto de neutralidad, se dejaron entrever ya en la redacción del Pacto de la Sociedad de Naciones, no solo en el artículo 11, ya referido, con motivo del establecimiento de un primigenio y poco concreto sistema de seguridad colectiva, sino también en el artículo 16, que colocaba a terceros Estados, en los supuestos de guerra o agresión en violación de las disposiciones del Pacto, en la obligación de colaborar, incompatible esta posición con la neutralidad clásica. El artículo 16.1 señalaba que: «Si un miembro de la sociedad recurre a la guerra, contrariamente a los compromisos contraídos en los artículos 12, 13 o 15, es *ipso facto* considerado como habiendo cometido un acto de guerra contra todos los demás miembros de la sociedad. Estos se comprometen a romper inmediatamente con él todas las relaciones comerciales o financieras, a prohibir todas las relaciones entre sus nacionales y los del Estado en ruptura del Pacto y a hacer cesar todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales entre los nacionales de este Estado y los de cualquier otro Estado, miembro o no de la sociedad»; y en el 16.2: «En este caso, el consejo tiene el deber de recomendar a los diversos gobiernos interesados los efectivos militares, navales o aéreos con los cuales los miembros de la sociedad contribuirán respectivamente a las fuerzas armadas destinadas a hacer respetar los compromisos de la sociedad». Este deber de ayuda o colaboración no se circunscribía a obligaciones de hacer, mediante colaboraciones *manu militari*, sino que se ampliaba a obligaciones de no hacer, referidas en concreto al cese de actividades económicas con el Estado transgresor. En este sentido, el artículo 16.3 señala «Los miembros de la sociedad convienen, además, en prestarse mutuo apoyo en la aplicación de las medidas económicas y financieras a adoptarse en virtud del presente artículo a fin de reducir al minimum las pérdidas y los inconvenientes que de ellas pudieran resultar. Se prestarán igualmente mutuo apoyo para resistir a toda medida especial dirigida contra uno de ellos por el Estado en ruptura de pacto. Adoptarán las disposiciones necesarias para facilitar el tránsito a través de su territorio, de las fuerzas de todo miembro de la sociedad que participe en una acción común para hacer respetar los compromisos de la sociedad».

El compromiso de no recurrir a la guerra, consagrado en el Pacto Briand-Kellogg de 1928, alteró, aunque de manera mediata, la institución objeto de estudio, en el bien entendido que, aunque no se instauró un mecanismo de seguridad y respuesta colectivas, sí preveía la posibilidad de adoptar represalias contra el Estado beligerante ilegal, desembocando estas premisas en manifestaciones concretas de la denominada «neutralidad calificada», en tanto permitía, mediante esas medidas, un trato discriminatorio ínsito en este tipo de neutralidad. OPPENHEIM, L. y LAUTERPACHT, H. *International Law. A treatise*. Vol. II. Londres: 1944, p. 507, citado en PASTOR RIDRUEJO, J.A. *Op. cit.*, p. 663.

³⁴ La neutralidad permanente adoptada por Suiza se justificó con base en los intereses de la paz general en Declaración de Londres formulada por el Consejo de la Sociedad de las Naciones el 13 de febrero de 1920. DOLLOT, R. «Essai sur la Neutralité Permanente». *RCADI*, núm. 67. 1939, p. 31.

³⁵ VERDROSS, A. *Derecho internacional público*. 4ª edición. Madrid: Aguilar 1963, pp. 474 y 475, citado en RAMELLA, P.A. «Los principios del derecho internacional público a través de la Carta de las Naciones Unidas». *Revista de Política Internacional*, núm. 93. 1967, p. 73.

³⁶ POLITIS, N. *La Neutralité et la Paix*. Paris: Hachette 1935, y PÉREZ MONTERO, J. *La neutralidad en el presente. La guerra moderna*. Universidad de Zaragoza 1958, pp. 217 y 218.

pios consagrados en la misma y de la neutralidad. En esta línea se expresaba JIMÉNEZ DE ARECHAGA, afirmando que «al desaparecer el derecho ilimitado de guerra, tiene que desaparecer consiguientemente la concepción clásica de neutralidad, que es su corolario; si la agresión y la guerra configuran un delito, los demás Estados no pueden ya legítimamente asumir una posición de neutralidad en cada conflicto, tal como en la esfera interna no se concibe una postura neutral entre el delincuente y la autoridad (...) Por esto, la seguridad colectiva ha sido definida como aquel sistema en el que los miembros han renunciado mutuamente a la neutralidad»³⁷.

Esta inicial consideración se tornó más laxa, aceptándose más tarde la posible convivencia entre los principios de la Carta y no ya una neutralidad, entendida en el sentido amplio del término, sino más bien, una *no beligerancia*³⁸. A pesar del tiempo transcurrido desde la redacción de la Carta, la incertidumbre sobre la compatibilidad del cumplimiento de las obligaciones de la Carta y la neutralidad, siguen vigentes. Lo que sí resulta claro es que, constatada por el Consejo de Seguridad una agresión o un quebrantamiento de la paz, los Estados miembros de Naciones Unidas no pueden evadir discrecionalmente su deber de colaboración, que incluso puede llegar a suponer la adopción de medidas militares.

En definitiva, puede afirmarse, que el escaso desarrollo del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta (como demuestra la falta de conclusión de acuerdos a los que se refiere el artículo 43 y ss., la no constitución del Comité de Estado Mayor que prevé la Carta para la adopción de las medidas referidas en el artículo 42 de la misma) y su cuestionable eficacia, han permitido, con las necesarias adaptaciones por razón de la nueva realidad internacional y por las nuevas formas de hacer la guerra, la pervivencia de la neutralidad hasta nuestros días.

3. CONCEPTO ACTUAL DE NEUTRALIDAD, MARCO JURÍDICO Y CARACTERÍSTICAS DE LA NEUTRALIDAD MARITIMA

Llegados a este punto, y expuesta la transformación del concepto de neutralidad, forzada por los cambios jurídicos y sociales operados en la comunidad internacional y por el tránsito definitivo del derecho internacional clásico al contemporáneo después de la Segunda Guerra Mundial, la

³⁷ JIMÉNEZ DE ARECHAGA, E. *Derecho constitucional de las Naciones Unidas: Comentario teórico-práctico de la Carta*. Escuela de Funcionarios Internacionales 1958, p. 55.

³⁸ ARROYO LARA, E. *La no beligerancia. Análisis jurídico*. Universidad de La Laguna(1982, pp. 302 y ss.

actual neutralidad puede definirse como «la situación jurídica de un Estado que no participa en un conflicto armado determinado, y consecuentemente, como el régimen jurídico por el cual se rigen las relaciones entre tal neutral y los Estados beligerantes»³⁹.

Debemos precisar que la neutralidad, como ya se ha referido con anterioridad, solo existe en relación con la guerra, siendo esta un requisito *sine que non* para la existencia del régimen de neutralidad. Un Estado no puede ser neutral, sino en tiempo de guerra. Guerras que inicialmente circunscritas al campo terrestre y marítimo, ampliaron sus escenarios al medio aéreo y subacuático, como consecuencia del desarrollo tecnológico de los sistemas de armas. Pues bien, si la neutralidad solo puede existir cuando lo hace simultáneamente con la guerra, irrestrictamente existirán tantas variantes de neutralidad como escenarios posibles de un conflicto haya. Es decir, frente a un conflicto naval, habrá una neutralidad marítima, con especificidades propias del teatro donde se desarrolla la contienda.

El estudio de la neutralidad marítima parte en la actualidad de un marco normativo delimitado por el *V Convenio de La Haya de 18 de octubre de 1907, relativo a los derechos y deberes de las potencias y personas neutrales en caso de guerra terrestre*, el *XIII Convenio de La Haya de 18 de octubre de 1907, relativo a los derechos y deberes de las potencias neutrales en caso de guerra marítima*, la *Declaración relativa al derecho de la guerra marítima (London Declaration) de 26 de febrero de 1909*⁴⁰, sin obviar ciertos preceptos contenidos en instrumentos internacionales, y que refiriéndose a la institución de la neutralidad en sentido lato, son de aplicación analógica a las contiendas navales, y por tanto, a la neutralidad en el mar. Más recientemente han surgido textos en que, aun de soslayo, se ha tratado la neutralidad en el contexto de la guerra naval, como el *Manual de San Remo de 1994 sobre el derecho internacional aplicable a los*

³⁹ *MANUAL DE DERECHO DEL MAR*, Volumen II, Parte Especial «El Derecho Internacional Humanitario aplicable a los conflictos armados en la mar». Ministerio de Defensa 2016, p. 145.

⁴⁰ La Declaración Naval de Londres de 26 de febrero de 1909 relativa al derecho de la guerra marítima, no ha sido ratificada por España. Sin embargo, sus normas son hoy aplicables en los conflictos armados en la mar como integrantes de la costumbre internacional. En este sentido, véase RODRÍGUEZ-VILLASANTE PRIETO, J.L. «La Gran Guerra en la mar y las violaciones del derecho de la guerra marítima». (Ejemplar dedicado a: primer centenario del inicio de la Primera Guerra Mundial. Perspectiva naval del conflicto). *Revista General de Marina*, vol. 267. 2014, p. 330. [Ref. de 29/11/2019]. El texto íntegro de la Declaración Naval de Londres de 1909 puede consultarse en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdm3a.htm>.

conflictos armados en el mar, que, sin tener carácter vinculante⁴¹, y con una vocación meramente doctrinal, marca la hoja de ruta en la exégesis de la plétora de normas positivas y consuetudinarias que a día de hoy conforman los usos de la guerra en el marco de la neutralidad marítima. Mención especial merecen también el manual titulado *United States Commander's Handbook on the Law of Naval Operations (NWP 9A)*, manual de los Estados Unidos sobre el derecho relativo a las operaciones navales, así como el manual alemán *Law of Armed Conflicts, Joint Service Regulation, ZDv 15/2*⁴²

En gran medida, los principios informadores de la clásica neutralidad siguen vigentes (de hecho, la práctica totalidad del derecho positivo de la neutralidad forma parte del derecho internacional clásico), si bien, con las transformaciones exigidas por la nueva realidad de este momento. Así, sigue siendo capital, en la conformación de la neutralidad actual, el principio de *imparcialidad e igual trato*, presente en el artículo 9 de la XIII Convención, atemperado por el *derecho de visita*⁴³ de los buques de guerra sobre los buques mercantes neutrales, contemplándose sin perjuicio de la libertad económica de los Estados en tiempo de guerra⁴⁴, ciertas disposiciones limitativas del suministro y comercio de los Estados neutrales de buques de guerra (Convención XIII, artículo 6).

⁴¹ Durante su redacción, se pretendió que el Manual que resultara contuviera «prouestas innovadoras para un desarrollo progresivo del derecho. Sin embargo, aunque en el Manual se incluyeron disposiciones de esta índole, la mayoría de ellas era expresión de lo que, según los participantes, es el derecho actual. Por ello, en muchos aspectos, el Manual de San Remo está concebido, deliberadamente, para ser un equivalente moderno del *Oxford Manual* de 1913». *Vid.* DOSWALD-BECK, L. «El Manual de San Remo sobre el derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar». *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 20. 1995. Issue 132. El Manual de San Remo de 1994 puede consultarse en: <http://iihl.org/wp-content/uploads/2018/04/ROE-HANDBOOK-SPANISH-16-05-2011PRINT-OFF.pdf> (visitado el 23/11/2019).

⁴² El Manual alemán dedica el capítulo XII a la regulación del derecho de la neutralidad en los conflictos armados. [Ref. de 10/10/2019]. Recurso electrónico: <https://www.bmvg.de/resource/blob/16630/ae27428ce99dfa6bbd8897c269e7d214/b-02-02-10-download-manual-law-of-armed-conflict-data.pdf>.

⁴³ El Manual de San Remo de 1994 establece la regla general acerca de la visita, señalando en el artículo 118 que «en el ejercicio de sus derechos legales durante un conflicto armado internacional en el mar, los buques de guerra y las aeronaves militares de los beligerantes tienen derecho a visitar y registrar naves mercantes fuera de las aguas neutrales cuando haya motivos razonables para sospechar que pueden ser capturadas».

⁴⁴ Se trata de una libertad económica entendida en un sentido más restringido que la antigua libertad clásica, como ya se ha referido anteriormente. Así, frente a la antigua y extensa libertad económica en la neutralidad, la actual libertad económica no permite las transacciones mercantiles que puedan ser consideradas contrabando de guerra, asistencia hostil, o ruptura del bloqueo.

4. CONCLUSIONES

Como ya se hizo referencia al inicio de este artículo, la neutralidad necesita de la beligerancia, en definitiva, de la guerra, para su existencia. No se puede hablar de neutralidad sino en tiempo de guerra.

Ahora bien, de igual manera que la guerra ha experimentado cambios en su naturaleza debido al desarrollo tecnológico y de los valores que inspiran la sociedad internacional, la neutralidad ha sufrido también, inexorablemente, un cambio simultáneo y paralelo al experimentado por aquella. Esta íntima conexión de la neutralidad con la guerra hace que operen cambios en ella conforme a las mutaciones y variaciones experimentadas por la guerra tanto en su concepto, como en la conducción de hostilidades, legitimación, etc., haciendo del concepto de la neutralidad, un concepto eminentemente histórico y cambiante.

Pues bien, en los primeros momentos de la sociedad internacional, en que el derecho a la guerra se contemplaba como un instrumento de la política internacional, expresándose como un *ius ad bellum* de los Estados ilimitado y *erga omnes*, la neutralidad, participaba, por mor de esa íntima conexión, de esa misma naturaleza, siendo por tanto, una neutralidad laxa, amoldada en última instancia a la voluntad del Estado neutral. El régimen jurídico de la neutralidad, se materializaba en unas posibilidades de actuación *cuasi* ilimitadas de los Estados, inspiradas en los superiores intereses económicos y políticos de los Estados sin que mediara ningún tipo de restricción o prohibición en cuanto a su actuación y sin más exigencia, *grosso modo*, para mantener el estatus de neutral, que el de no tomar parte formalmente como beligerante en la contienda en curso.

La limitación de este derecho absoluto de los Estados a hacer la guerra trajo consigo ciertas restricciones en cuanto a las actuaciones de los neutrales, en concreto, relativas al comercio, claramente influidas por el liberalismo económico que empezó a inspirar las relaciones internacionales de los siglos XIX y primera mitad del siglo XX. Es en este periodo cuando se compilan los usos de la guerra que hasta entonces solo regían por vía consuetudinaria. Véase, *verbi gracia*, los convenios V y XIII, a los que nos hemos referido anteriormente.

Desde estos instrumentos internacionales, salvando las aportaciones doctrinales sobre la neutralidad (*Manual de Oxford sobre las leyes de la guerra marítima en las relaciones entre beligerantes, aprobado por el Instituto de Derecho Internacional el 9 de agosto de 1913*⁴⁵), no se ha vuelto

⁴⁵ El Manual de Oxford de 9 de agosto de 1913 sobre las leyes de la guerra marítima en las relaciones entre los beligerantes puede consultarse en: <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/265?OpenDocument> [ref. de 29/11/2019].

a actualizar el catálogo de normas reguladoras del estatuto jurídico de la neutralidad.

Bien entrado el siglo XXI, siguen rigiendo los preceptos recogidos en estos dos convenios, matizados en su aplicación por la obra doctrinal de San Remo de 1994. Esta falta de regulación, o incluso de pertinencia y efectividad en los momentos actuales, de la neutralidad, parece provenir, de manera indefectible, de la paulatina desaparición del panorama internacional de las declaraciones de guerra, instrumentos que, inequívocamente provocaban *ipso iure*, la generación de un estado de guerra entre dos bloques enfrentados y la aplicación del *ius in bello* en la conducción de las hostilidades.

Esta tendencia a la no declaración de la guerra ha supuesto cambios incluso a nivel semántico; ya no hablamos de guerra sino de conflicto armado, en el entendido que la guerra, solo lo es si se declara formalmente. Habiéndose afirmado que sin guerra no hay neutralidad, la falta de declaraciones de guerra, ¿qué consecuencias trae para la clásica neutralidad?

Parece un ingenuo ejercicio de voluntarismo afirmar que la neutralidad del siglo XXI comprende los mismos derechos y obligaciones que la neutralidad del siglo XIX. Estas mutaciones en el modo de hacer la guerra, la ausencia de declaraciones, la fragmentación de los conflictos en bloques que aúnan a gran cantidad de países, la incapacidad de los neutrales de hacer valer su estatus con posterioridad a la Primera Guerra Mundial (al conformar los neutrales una minoría frente a los beligerantes), han dado lugar a posiciones intermedias de neutralidad, como la no beligerancia o la neutralidad calificada. Hasta tal punto parece haber cambiado la naturaleza de la neutralidad que incluso, en ocasiones, se ha hablado de neutralidad tan solo en tiempos de paz, y de *no beligerancia*, como concepto más oportuno, para tiempos de guerra.

A mi juicio, parece más correcto afirmar que la sustitución de la clásica neutralidad se ha hecho por el término *no beligerancia*, y no por *neutralidad calificada* que se definió anteriormente. Esta última, en tanto supone un favorecimiento a alguno de los contendientes, quebranta, a mi modo de ver, el más elemental principio de la neutralidad, el de imparcialidad, haciendo imposible concebir esta como una *modalidad de neutralidad*; podría ser más bien una beligerancia *velada*, o incluso una *beligerancia calificada*.

Entiendo que, siendo la abstención y la imparcialidad elementos sin los cuales no hay neutralidad, difícilmente estas modulaciones, al no respetar estos principios, pueden ser consideradas *modalidades de neutralidad*; en todo caso serían *modalidades de beligerancia*. En consecuencia, y sirvien-

do de ejemplo, parece imposible concebir que la intervención que España hiciera en calidad de «no beligerante» en la Segunda Guerra Mundial a través de fuerzas divisionarias no adscritas orgánicamente a las Fuerzas Armadas (División Azul), en claro apoyo a Alemania, pueda considerarse como una *intervención neutral*, habida cuenta de que no solo cualquier intervención militar ya es *per se* atentatoria del principio de abstención y de igual trato que ha de regir la neutralidad, sino también porque, de manera manifiesta, la actuación militar española supuso un claro favorecimiento a Alemania en el frente ruso.

Sin embargo, quizás el mayor golpe recibido por la neutralidad haya sido el surgimiento en la comunidad internacional del sistema de seguridad colectiva.

A este respecto, parece difícil conjugar este principio que impone a los miembros de la OOI (la ONU) la actuación contra el agresor, cualquiera que sea el agredido, con la premisa básica de abstenerse de intervenir, propia de la clásica neutralidad. Es por esta razón, que la *no beligerancia*, parece más acorde con el actual panorama jurídico internacional.

Por último, el cambio operado en el concepto de guerra (o conflicto armado) hace que la regulación actual de la neutralidad se presente desfasada e inoperante, incapaz de dar respuesta a los actuales desafíos que plantean las contiendas.

Claro está que en 1907, fecha de la redacción de los principales instrumentos sobre neutralidad (Convenios de La Haya), aún no podía atisbarse la globalización a que se veía abocada la sociedad. Una globalización, como se señaló al principio de este artículo, que operaba a través de vías tales como la comunicación, la economía, la cultura, la ideología, la ciencia, y que han servido para canalizar la coerción que los Estados ejercen o pretenden ejercer sobre otros en situaciones de conflicto mediante el llamado *poder blando*. La neutralidad en el uso de estas vías, es algo carente de regulación, en parte, y realizado un sencillo análisis prospectivo de la situación actual, por la propia tendencia de la neutralidad a su desaparición, consecuencia de la ya referida globalización y desarrollo del sistema de seguridad colectiva.

La neutralidad es una postura difícilmente conjugable con la actual realidad social e internacional, y fácilmente reprobable a la luz del actual ordenamiento jurídico internacional. Es en definitiva una institución propia del derecho internacional clásico que pretende pervivir, con escaso éxito, en la actualidad.