

LA NEUTRALIDAD HOY: AUSTRIA Y LAS NACIONES UNIDAS

KARL ZEMANEK
de la Universidad de Viena

Establecimiento de la neutralidad permanente de Austria

La neutralidad permanente de Austria no se basa en antiguas tradiciones, como su modelo, la neutralidad permanente de Suiza. No se estableció sino hasta 1955, y puede, por lo tanto, motivar la pregunta de cómo, en una edad de seguridad colectiva y de defensa propia colectiva, pudo tomarse tan anticuada decisión.

Esta pregunta no puede contestarse sin aludir al destino de Austria en la posguerra. Como primera víctima de la agresión de Hitler, Austria llegó a formar parte del Reich alemán durante la segunda guerra mundial. Cuando al finalizar la guerra se restableció la República Austríaca, su territorio fue ocupado por tropas de Francia, de la Unión Soviética, de la Gran Bretaña y de los Estados Unidos. Su situación habría de regularizarse por medio de un Tratado constitutivo con las cuatro potencias ocupantes, las cuales evacuarían entonces el territorio. Los obstáculos que suscitó la Unión Soviética prolongaron las negociaciones de este Tratado durante diez años: su verdadera razón era la inconformidad de la Unión Soviética a retirarse del suelo austriaco sin garantías de que Austria no se uniría al sistema defensivo militar de Occidente.

Los hombres de estado austriacos, deseosos de poner fin a la ocupación de su patria, buscaron un remedio. A pesar de que Austria es por su cultura y por sus ideales políticos parte del Occidente, la neutralidad entre ambos bloques pareció la base más adecuada para conseguir la independencia y la paz. Tomando en cuenta el papel histórico que ha desempeñado Austria en la Europa central, y su actual posición en la fron-

tera entre las esferas del Occidente y del Soviet, una Austria neutral podría tener incluso un lugar constructivo en la política europea. Por otro lado, como Austria no tenía ningún pasado colonialista, su no participación con uno u otro de los bandos reforzaría sus relaciones amistosas en el futuro, con las naciones no alineadas del Asia y del África. Por lo tanto, cuando en la Conferencia de Berlín (enero-febrero de 1954) el Ministro de Relaciones Exteriores de la URSS, Molotov, propuso que Austria no participara en las alianzas militares ni permitiera el establecimiento de bases militares en su territorio, el canciller austriaco, Figl, declaró que los propósitos de su gobierno coincidían con la propuesta soviética.

Fue hasta el 8 de febrero de 1955 cuando el Ministro de Relaciones, Molotov, dirigiéndose al Supremo Soviet reafirmó su proposición hecha en Berlín como una de las varias condiciones para la conclusión del Tratado con Austria. El gobierno austriaco —a pesar de que ya había *declarado* repetidamente su intención de seguir una política como la indicada— respondió, con fecha 14 de marzo, que estaba dispuesto a intercambiar ideas sobre la forma en que esta decisión se pondría en práctica. El gobierno soviético invitó (el 24 de marzo) a una delegación del gobierno austriaco a ir a Moscú con el objeto de debatir tanto esta cuestión como aquellas normas aún no establecidas en el proyecto de Tratado. La visita tuvo lugar entre el 12 y el 15 de abril de 1955. El último día ambas delegaciones firmaron el “Memorándum sobre los resultados de las conversaciones entre la Delegación del Gobierno de la República de Austria y la Delegación del Gobierno de la Unión Soviética”. Las partes pertinentes dicen así:

I. . .

1. En cuanto a la declaración ya hecha por Austria en la Conferencia de Berlín en 1954 de no unirse a ninguna alianza militar, ni permitir bases militares en su territorio, el Gobierno Federal Austriaco hará una declaración de tal naturaleza que obligue a Austria, internacionalmente, a poner en práctica y a perpetuidad una neutralidad del tipo de la que mantiene Suiza.

2. El Gobierno Federal Austriaco someterá esta de-

claración al Parlamento Austríaco de acuerdo con los términos de su Constitución Federal para su decisión inmediata después de la ratificación del Tratado Constitutivo.

3. El Gobierno Federal dará todos los pasos necesarios para obtener el reconocimiento internacional de la declaración una vez confirmada por el Parlamento Austríaco.

II. . .

4. El Gobierno Soviético está dispuesto a reconocer la declaración que establece la neutralidad de Austria. . .

Después de hechas largas revisiones en el proyectado Tratado, entre ellas varias concesiones por parte de la Unión Soviética, el Tratado fue firmado en Viena el 15 de mayo de 1955 por los ministros de relaciones de las Cuatro Potencias y por el ministro de relaciones Austríaco. Entró en vigor el 27 de julio de 1955, cuando se depositó la última ratificación. Su Preámbulo contenía la siguiente cláusula:

“... En cuanto que las Potencias Aliadas y Asociadas y Austria tienen el propósito de concluir el presente Tratado para servir de base a las relaciones amistosas entre ellas, facultando así a las Potencias Aliadas Asociadas a secundar la solicitud de admisión que Austria lleve a la Organización de las Naciones Unidas. . .”

El 27 de junio la Cámara Baja del Parlamento Austríaco adoptaba una declaración por la cual se fijaba la permanente neutralidad de Austria; invitaba al gobierno federal a que le presentara un proyecto de ley constitucional con el mismo fin, y al mismo tiempo le pedía que diera los pasos necesarios para asegurar la entrada de Austria a las N. U. Es evidente que el ser miembro de las N. U. no se consideró incompatible con la neutralidad.

El 26 de octubre de 1955, un día después de que el último soldado de las fuerzas de ocupación había salido del territorio, el Consejo Nacional adoptó la “Ley Constitucional de Neutralidad Permanente de la República de Austria” cuyas partes principales rezan:

“Artículo I. Para mantener en forma permanente su independencia externa, y con el propósito de lograr

la inviolabilidad de su territorio, Austria, por su propia voluntad, declara su permanente neutralidad. Austria la mantendrá y la defenderá por todos los medios de que disponga.

2. Para conseguir estos objetivos Austria nunca accederá a alianzas militares, ni permitirá que países extranjeros establezcan bases militares en su territorio.

Con fecha 14 de noviembre de 1955 todos los países que tenían relaciones diplomáticas con Austria fueron notificados de la promulgación de esta ley constitucional, e invitados a reconocer la neutralidad permanente de Austria. Para marzo de 1957, 61 naciones habían contestado. Las Cuatro Grandes Potencias manifestaron su aprobación por medio de notas de 6 de diciembre de 1955.

Esta notificación de una ley constitucional obliga internacionalmente a Austria a mantener el estatuto notificado. En cuanto declaración unilateral, crea obligaciones solamente para Austria. Queda, por lo tanto, obligada a no comenzar ninguna guerra y abstenerse de entrar en acuerdos que puedan envolverla en guerras o en alianzas militares. Tampoco podrá contraer obligaciones internacionales capaces de impedir la aplicación de las leyes de neutralidad a futuros beligerantes. Al reconocer este estatuto, otras naciones asumen la obligación de respetarlo; de no incurrir en acciones que pudieran implicar a Austria en una guerra, o que pudieran alterar sus derechos y deberes como país permanentemente neutral. Entrambos actos jurídicos —la declaración unilateral y su subsecuente reconocimiento— crean derechos y obligaciones recíprocos que caen bajo la ley internacional.

La petición austríaca para formar parte de las Naciones Unidas, hecha el 2 de julio de 1947, había quedado sin efectos gracias a un voto negativo de la Unión Soviética en el Consejo de Seguridad. Pero el 14 de diciembre de 1955 —una semana después de que cuatro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad habían reconocido la neutralidad permanente de Austria— ese cuerpo recomendó unánimemente la admisión de Austria en las N. U. Esta se efectuó ese mismo día por medio de una decisión unánime de la Asamblea General.

Nuestro análisis debe, por lo tanto, enfocarse hacia estas dos preguntas: ¿Es el estatuto de neutralidad permanente legalmente posible para un miembro de las N. U.? Y en caso de que la contestación fuese afirmativa, interrogarnos acerca de si semejante estatuto afecta la política de Austria en las Naciones Unidas.

Aspectos jurídicos de la neutralidad de Austria en tanto miembro de las N. U.

Como institución legal, la neutralidad es un producto del período “clásico” de la comunidad estatal (1648-1914). El equilibrio de poder había sido su fundamento. En la Sociedad de las Naciones se hizo un primer intento para fundar las relaciones en la “seguridad colectiva”; pero el esfuerzo se vino abajo en la década de los treinta. Después de la segunda guerra mundial, la ONU renovó este empeño.

Este nuevo sistema de seguridad colectiva que prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, y que hace un crimen de cualquier disturbio a la paz internacional, no tiene en teoría ningún lugar para la neutralidad, ya sea ésta casual o permanente. Su efectividad depende de la participación de todos los miembros. En caso de agresión se distingue entre el estado atacante y su víctima, por lo que no puede concebirse igual tratamiento para entrambos. La Liga había hecho una excepción para Suiza permitiéndole ser permanentemente neutral, y aceptándola, sin embargo, como miembro. La Conferencia de San Francisco deseó obstaculizar la repetición de ese caso, adoptando un informe de su Primer Comité respecto al artículo 2 de la Carta en el que se aclaraba

que el estado de permanente neutralidad es incompatible con el principio declarado en los párrafos 5 y 6 del Capítulo 2, en el que se establece que ningún estado puede protegerse a si mismo por el estatuto de neutralidad permanente, para librarse de las obligaciones de la Carta.

Sobre el Consejo de Seguridad recae la responsabilidad

indebida el suponer que bajo circunstancias cambiantes, otros medios para alcanzar el mismo fin están de acuerdo con la Carta, siempre que no estén expresamente excluidos por ella, o que sean contrarios a su articulado.

Es indudable que la neutralidad permanente sirve para mantener la paz y la seguridad internacionales. Tampoco está excluida expresamente por la Carta. El ya mencionado Informe del Comité I/1 de la Conferencia de San Francisco no tiene ninguna fuerza legal en sí mismo. Quedan por examinar los artículos operativos de la Carta para determinar si obligan a los Estados Miembros a observar una conducta contraria a las obligaciones de neutralidad permanente. Este punto se ha examinado a fondo por varios autores; por ello nos concretaremos a analizar sus aspectos principales.

Los párrafos 2 y 5 del artículo 2 imponen a los miembros ciertas obligaciones que parecen contrariar los deberes de la neutralidad permanente; de acuerdo con el artículo 103, las disposiciones de la Carta deben prevalecer sobre los deberes que surjan de otros convenios internacionales. Pero estos deberes sólo pueden ser incompatibles cuando el procedimiento de la seguridad colectiva en las Naciones Unidas sea idéntico al de la antigua Liga de las Naciones. El Pacto (art. 16) obligaba a todos los miembros a aplicar sanciones en contra de un Estado que fuera a la guerra en contra de sus obligaciones como miembro. Bajo la Carta, sin embargo, las sanciones deben determinarse por un órgano competente. Las obligaciones de los miembros y los deberes de una neutralidad permanente se opondrán sólo cuando el Consejo de Seguridad (Capítulo VII) decida emplear medidas de coacción y cuando en tal caso sea expresamente llamado el estado neutral para llevarlas a cabo. Las recomendaciones de la Asamblea General de acuerdo con la resolución "Unión pro paz", que pide a los estados miembros aplicar medidas en contra de otros estados, no tiene el mismo efecto legal. Bajo las presentes circunstancias, el Consejo de Seguridad no aplicará las normas del Cap. VII a ningún acontecimiento político de envergadura. Pero si existiera la unanimidad entre los miembros permanentes, cuando el Consejo de Seguridad

tuviera que decidir sobre la aplicación de medidas bajo el capítulo VII, serían precisas concesiones al estatuto especial de Austria.

El artículo 25 de la Carta obliga a los miembros de las N. U. a aceptar y llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad. Sin embargo, cualquier solicitud del Consejo de Seguridad deberá hacerse de acuerdo "con un convenio especial" que dicho órgano celebrará con cada uno de los estados miembros (art. 43). Como semejantes acuerdos no se han celebrado hasta la fecha, el Consejo de Seguridad no puede obligar a un estado a prestar ayuda militar.

Además, cuando el Consejo de Seguridad decida tomar medidas que impliquen, o no impliquen el uso de la fuerza, esas medidas podrán ser ejercidas por todos o por algunos de los miembros, según lo determine el propio Consejo. Éste tiene, pues, la facultad de tratar a cada uno de los miembros de acuerdo con su situación individual. Esto también se aplica a la conclusión eventual de los acuerdos bajo el art. 43; y asimismo a la decisión relativa a los estados encargados de llevar a cabo las decisiones del Consejo. Nada impide que exceptúe a un estado de llevar a cabo sus decisiones, si las circunstancias así lo requieren.

Austria había notificado ya, un mes antes de que fuese admitida en las N. U. (y a todas las naciones con las que mantenía relaciones diplomáticas, que eran casi todos los miembros de la Organización), su decisión de permanecer neutral. Veinticinco de éstos, incluyendo cuatro de los cinco miembros permanente del Consejo de Seguridad, ya habían reconocido su neutralidad permanente. El Consejo de Seguridad y la Asamblea General, al votar unánimemente la admisión de Austria, actuaron con todo conocimiento de la situación; dieron, pues, una interpretación específica al art. 2 (párrafos 2 y 5) y 25 de la Carta. La inferencia parece, pues, ser que el Consejo de Seguridad tendrá que usar su poder discrecional bajo los artículos 43 y 48 para eximir a Austria de acciones que la obligarían a violar los deberes de su neutralidad permanente.

Además de la obligación del Consejo de Seguridad, en

tanto órgano, existe la obligación de aquellos de entre sus miembros que ya reconocieron la neutralidad permanente de Austria. Como cuatro de los cinco miembros permanentes del Consejo han otorgado dicho reconocimiento, tienen que votar en contra de cualquier propuesta que tenga por efecto obligar a Austria a violar sus obligaciones de neutralidad. El voto en contra de semejante proposición, que tendría el efecto de un veto, haría bien difícil que se tomara una decisión que pueda poner en entredicho el estatuto de Austria.

A pesar de que la doctrina oficial Soviética acepta dichas conclusiones, algunos escritores soviéticos han expuesto ocasionalmente otra teoría. De esta manera en el "Anuario Soviético de Derecho Internacional" de 1958, A. Galina escribió:

la neutralidad ... corresponde enteramente al espíritu, letra y aspiraciones de las Naciones Unidas. ... Se recordará que en 1955, Austria un país perpetuamente neutral, fue aceptado como miembro de las N. U. sin reservas. Esto significa que todas las disposiciones de la carta le son obligatorias. En caso de un conflicto armado que surgiera entre los miembros de las N. U., en defensa de la paz por una parte, y de estados que violen la paz por otro, Austria no podría ser imparcial ni adoptar una actitud de equivalencia hacia los beligerantes, tal como ha sido estipulado en las Convenciones de la Haya de 1907. Esto no implicaría ninguna violación del derecho internacional.

Galina no es el primer autor que tiene esta opinión, J. F. Lalive sostuvo en 1947 que la participación en medidas no militares que hayan sido decididas por el Consejo de Seguridad, no violarían los deberes de la neutralidad permanente. Antes de considerar esta opinión, recordemos que un estado permanentemente neutral tiene dos deberes esenciales: por sí mismo no comenzar una guerra; y si otros países la han iniciado, tratar a las partes beligerantes igual e imparcialmente. Podrían, por lo tanto, aceptar el punto de vista de Galina y de Lalive respecto a las decisiones del Consejo de Seguridad en contra de un estado que ponga en peligro la paz sin haber llegado a declarar la guerra. En tiempos de paz un país de neutralidad permanente no está obligado a actuar

imparcialmente hacia otros estados. Podría, bajo ciertas circunstancias, llegar hasta participar en medidas militares que disponga el Consejo de Seguridad, pues esto no sería guerra en el clásico sentido de la palabra, en la cual ningún país neutral debe tomar parte.

Mas si las medidas del Consejo de Seguridad, ya sean militares o no-militares, son dirigidas hacia un estado que ha declarado la guerra a otro, "una neutralidad calificada" no es posible. Durante una guerra, todo país neutral está obligado a aplicar las leyes de neutralidad en favor de ambos contendientes y a tratar imparcialmente a entrambos. En consecuencia, no debe participar en ninguna acción del Consejo de Seguridad que lo obligaría a violar su imparcialidad. Cualquiera aserción en contrario está basada necesariamente en la presunción de que las leyes de neutralidad en general —y las de las V y XIII Convenciones de la Haya de 1907, particularmente— han sufrido un cambio. Aparentemente, esto está aceptado por Galina; mas ni él ni los que han aceptado sus puntos de vista lo han probado.

En conclusión sostenemos que la neutralidad permanente es compatible con la membresía de las N. U. Los argumentos ya presentados anteriormente en pro de este punto de vista son válidos, siempre que no haya ningún cambio duradero en la actitud de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que permita una aplicación permanente y efectiva del sistema de seguridad colectiva; ni un desarrollo progresivo y universalmente reconocido de las leyes de neutralidad.

Política neutral de Austria en las N. U.

Un país neutral tiene derechos y obligaciones bajo las leyes de neutralidad, solamente durante una guerra. Mas sus deberes potenciales restringen su libertad de acción en cuanto a su política exterior aun en tiempos de paz. Ya que la neutralidad *permanente* obliga a la neutralidad en todas las futuras guerras, un país con este estatuto no debe contraer obligaciones internacionales que pudieran involucrarlo en una guerra; o que pudieran impedirle observar y aplicar

las leyes de neutralidad hacia las partes beligerantes si acaeciera una guerra.

Semejante restricción sería solamente una de las repercusiones que dicha neutralidad permanente tiene en su política exterior. Otra es la necesidad de crear las condiciones políticas para que en el futuro se cumpla la neutralidad en caso de guerras posibles; es prerequisite la confianza por parte de los otros países, de manera que el país permanentemente neutral pueda de hecho mantener y defender su neutralidad. A la actividad que ayuda al status legal de la neutralidad permanente se le da el nombre de "política de neutralidad". Ésta requiere cierta disciplina propia y cierta auto-limitación al tratar las cuestiones que provoquen controversias. Las decisiones políticas que corresponden al país permanentemente neutral llevan consigo consideraciones sobre el efecto que esas decisiones tendrán en todos los demás países afectados.

Esto no quiere decir que cualquier decisión que tome un país neutral debe contar con la aprobación de los demás países. Dentro del cuadro legal ya indicado, un país permanentemente neutral es totalmente libre para determinar su propia política de neutralidad. Nada impide que participe en las actividades universales que tengan que ver con desiguos pacíficos. Además la neutralidad permanente contemporánea debe ser activa. Y no se justifica más que sirviendo, además de sus propósitos inmediatos, al superior anhelo de la paz internacional. Por lo tanto, un país permanentemente neutral debe estar siempre listo para fomentar soluciones pacíficas de los problemas que perturban el orden mundial o que provoquen disputas entre los países. En general eso se hace bajo el impulso de las partes interesadas, o de la misma organización internacional. Mas puede descubrir por sí misma las posibilidades de semejante acción, y hacer que los otros países se den cuenta de su disposición para actuar como mediador o conciliador. Puede, por otra parte, colaborar activamente en aquellas organizaciones universales que contribuyen al desarrollo económico, cultural, social y técnico de las relaciones mundiales. La política de neutralidad sería un completo fracaso si significara que su detentador fuera la

expresión del más completo egoísmo, o que su imparcialidad fuera una de total indiferencia.

La naturaleza de este problema fue correctamente captada por el gobierno austriaco; desde el principio del nuevo estatuto Austria ha seguido una activa política de neutralidad. Su programa se ha presentado en los siguientes términos: "Nuestra diplomacia de neutralidad puede reducirse a una simple fórmula: sostener el derecho y la justicia en contra de la fuerza y de la violencia; respetar las fundamentales libertades humanas y el derecho de autodeterminación de los pueblos; cooperar, en elevar el nivel de vida de todos los pueblos, en el intercambio de los valores y de la cultura, como el medio más efectivo para edificar un mundo mejor, para lograr un mejor entendimiento entre los pueblos; contraer el compromiso de una actividad mediadora y conciliadora en el interés de la paz mundial. Hemos actuado de acuerdo con estos principios en el pasado y estos mismos principios permanecerán como el faro que nos guiará en lo futuro."

Para llevar a cabo esta política, Austria forma parte de todos los organismos especializados de las N. U. con la excepción de la OMCI, cuyas actividades no abarcan a Austria. El gobierno austriaco también cree que gran parte de su política puede encarnar, más fácilmente, en las N. U. En la primera sesión de la Asamblea General en la que participó Austria, su Ministro de Relaciones lo confirmó: "La larga ocupación que nuestro país ha sufrido, nos ha hecho orientar de nuevo nuestra política exterior y formularla con más precisión... Dos máximas constituirán las bases de la nueva política exterior austriaca: primero nuestra neutralidad, que nos mantendrá fuera de cualquier alianza militar; segundo, una intensa cooperación basada en la Carta de las N. U." Tres años más tarde, el nuevo Ministro de Relaciones Austriaco, Kreisky repitió: "Austria, al unirse a las N. U. afirmó su intención de tomar parte en la solución de los problemas políticos de nuestra época, ya sean estos algo que nos concierna, o que no nos concierna inmediatamente."

La mayor parte de la política de las N. U. se decide hoy día en la Asamblea General. En este cuerpo, un país neutral

confronta un procedimiento decisorio especial que se determina por la existencia de varios grupos de países organizados. Estos llamados bloques tienen distinta cohesión e importancia de acuerdo con la intensidad y extensión de los intereses comunes en los que se basan. Los miembros de las N. U. pertenecen, por lo general, a uno de los grupos regionales de la Asamblea General: los grupos Europeos Occidental y Oriental; el Latinoamericano; la Comunidad Británica o el grupo Afro-Asiático, y más recientemente, el grupo de los países africanos independientes. Pero el interés común que existe en estos grupos es por lo general bastante limitado, y la solidaridad del bloque juega pocas veces; por ejemplo, en las elecciones para la repartición de los puestos que se fundan en la distribución geográfica. Con mayor frecuencia los bloques están formados de acuerdo con el interés actual de un punto en la agenda, y se disuelven después de que las decisiones han sido tomadas. Sólo los grupos que se han formado con apoyo en idénticos valores ideológicos, o comunes anhelos políticos que van más allá de las N. U. —como las organizaciones políticas regionales o las alianzas de defensa— representan un factor constante.

Las llamadas “naciones no comprometidas” —identificadas con naciones que no son miembros de algunos de los ya nombrados bloques— se han inclinado a seguir un camino intermedio. El que algunas veces se les apode “neutrales” o “neutralistas” no quiere decir que tengan ningún estatuto de neutralidad legal. Estos términos se han escogido para describir su actitud reservada. En su mayoría son naciones africanas y asiáticas que consideran que la controversia ideológica entre el Este y el Oeste tiene una apariencia de lucha por el poder entre las más antiguas e industrializadas naciones, en cuyos debates no quieren involucrarse. Aparte de esta intención común, y de querer elevar su nivel de vida a cualquier precio, y tan pronto como se pueda, sus sentimientos (como el anti-colonialismo) no tienen más que un significado pasajero. Fuera de estos intereses inmediatos rara vez han desarrollado una política activa propia, y probablemente nunca llegarán a unificarse en un bloque de votación unida.

“Existen naciones neutrales —se ha dicho— que, como Austria y otras en Europa, son neutrales pero con compromisos: comprometidas a defender los principios de la democracia Occidental, y parte del patrón cultural del mundo Occidental. También hay naciones libres de obligaciones militares, pero que están de acuerdo con ideas emanadas del Este como por ejemplo Yugoslavia (enteramente independiente del bloque militar del Este, pero permanece adicta a los principios del Marxismo); y por último, existen naciones que no están comprometidas ni con el Este ni con el Oeste . . . pero que rechazan enfáticamente que se les designe como neutrales. Podríamos llamarlas neutrales y no comprometidas, a pesar de que algunas parecen estar comprometidas con el Este y otras con el Oeste. . . Por lo anteriormente dicho se sobreentiende que yo no creo que los llamados “no bloquistas” puedan automáticamente unirse y amalgamarse en bloques —o en un solo bloque— y de esta manera ayudar a formar marcos tranquilos y bien definidos”.

No existe, pues —con ocasionales excepciones—, ninguna política fija por parte de los países no comprometidos y en la Asamblea General. Una nación permanentemente neutral puede definir su actitud, sola e independiente. Otros países no comprometidos, cuando tratan puntos en los que no están directamente comprometidos, pueden ser influenciados por algún interés momentáneo, y unirse a un bloque. Una nación permanentemente neutral puede también evitar dejarse guiar o influenciar, sin tener en cuenta el grupo de naciones que estén interesados. Semejante valoración no llevará necesariamente a una posición idéntica con uno u otro bloque. También existirán situaciones en las que tomar explícitamente un lado u otro, puede acarrear conflictos con el dominante anhelo de la política de la neutralidad; por lo que el neutral se abstendrá de votar. Pero cuando los propósitos o anhelos de la Carta estén en riesgo, una nación permanentemente neutral no debe abstenerse.

Los representantes austriacos se han referido a este concepto fundamental en varias ocasiones. Cuando se discutió

la cuestión del "apartheid" en el Comité Político Especial de la XIII Asamblea General, el representante austriaco sostuvo: "Austria, siendo una pequeña nación, ve como una de sus tareas esenciales en las Naciones Unidas la de levantar su voz, una y otra vez, para la encarnación de los principios expuestos en el Preámbulo y en la Carta, tales como la paz, la libertad, la autodeterminación, los derechos humanos y la dignidad humana." Ya en la plenaria de la Asamblea General el Ministro de Relaciones Exteriores de la recién admitida Austria declaró: "Austria dedica una gran atención a sucesos en otros continentes, y espera que todos los responsables ejecuten las buenas intenciones de este foro mundial, sigan sus consejos y subordinen sus propios intereses en beneficio de los de todos. Todas las cuestiones que perturban al mundo de hoy pueden ser resueltas si los principios de la Carta de las N. U. se transforman en acto; si los derechos humanos son respetados, y si el derecho de autodeterminación se concede verdaderamente a los pueblos."

Pero una política de neutralidad tiene otro elemento resultante de la labor tradicional de los neutrales en la mediación y conciliación. La actividad de Austria en este respecto no es sólo la consecuencia de su estatuto especial; corresponde a la natural inclinación del carácter nacional austriaco, herencia de su composición multinacional. El que esta actividad sea menos aparente se explica por el hecho de que es, por su misma naturaleza, privada y secreta. Este papel fue asimismo enfatizado en la Asamblea General por el Ministro de Relaciones Exteriores austriaco, quien dijo: "La neutralidad permanente proclamada por nuestro Parlamento —por propia voluntad después de la conclusión del Tratado Constitutivo Austriaco de 1955— no nos ha impedido, ni nos impedirá en el futuro, cooperar activamente en discutir y resolver los múltiples y frecuentemente complejos problemas de nuestra época. Creemos, además, que es precisamente nuestra particular situación geográfica, en la línea divisoria de dos mundos, y la peculiar mentalidad de nuestro pueblo, lo mismo que nuestro estatuto internacional, lo que nos brinda la especial oportunidad para contribuir, en cir-

cunstances dadas, a edificar un puente entre las diferencias existentes, utilizando medios de aclaración y de mediación.”

Es evidente que los dos elementos esenciales de la política llevada por Austria en las N. U. (apego a los principios, y prontitud para conciliar o mediar en una situación dada) pueden resultar incompatibles. El que prevalezca depende tanto de los principios involucrados, como de la situación política prevalente. Sin embargo, cuando los casos en consideración pertenecen a problemas de humanidad, la adhesión estricta a los principios es francamente predominante. Por esto Austria se ha preocupado especialmente por la realización de los derechos humanos. Su posición en el caso del “apartheid” en la Unión Sudafricana es típico. En la 723ª reunión de la Asamblea General, la delegación austríaca se abstuvo de votar la resolución 1178 (XIII) que criticaba la política de la Unión; explicó entonces que Austria sentía que una actitud conciliadora ayudaría a la Unión a volver a cooperar con la ONU, tal y como parecía que era su deseo. Pero cuando en la siguiente sesión Sudáfrica continuó rehusándose a cooperar arguyendo que la Asamblea General carecía de competencia, el representante de Austria en el Comité Político Especial declaró que “Austria había seguido la consideración del punto con cuidadosa atención desde su admisión en las N. U., y había tratado con su actitud conciliatoria, de facilitar una solución. Sin embargo, no podía aceptar el punto de vista del Gobierno de la Unión de que la política del “apartheid” entraba bajo la jurisdicción doméstica de la Unión y que las disposiciones del art. 2 de la Carta de las N. U. fuesen aplicables. A pesar de que parecía haber un conflicto entre el art. 2 y los arts. 55 y 56, lo mismo que con los principios expuestos en el Preámbulo, los derechos humanos fundamentales y las libertades deben siempre tener prioridad.” Desde entonces Austria siempre ha votado por las resoluciones de la Asamblea General que denuncian la política del “apartheid” en la Unión Sudafricana. Además su delegación utilizó la discusión de este tema en el Comité Político Especial en la XIV reunión de la Asamblea para definir su posición respecto a los derechos humanos en general:

“Profundamente convencidos de la necesidad de que estos principios lleguen a ser una viviente realidad, la delegación austriaca considera una de sus más importantes tareas en las Naciones Unidas estar del lado de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, siempre que sea posible. Persiguiendo constantemente esta política, ha tomado ocasión para elevar su voz en pro de la realización o restitución de los derechos humanos, y pedir en pro de la justicia para reparar los daños infligidos violando dichos derechos. Así lo hacemos en el presente caso, sin reparar en nuestra buena y amistosa relación con la Unión Sudafricana, y así lo haremos, si la necesidad surgiera en cualquier otro caso. Nuestra actitud no será afectada por el argumento, seguramente razonable, de que también en otras partes del mundo los seres humanos están sujetos a persecuciones por razones de raza, filosofía o religión. Siempre hemos tomado la misma actitud en la discusión de semejantes problemas, sin tener en cuenta de qué nación se trata, y continuaremos haciendo lo propio en el futuro.” En aplicación de este punto de vista, la delegación austriaca votó por la resolución 1355 (XIV) expresando su preocupación ante la violación de los derechos humanos en el Tibet.

En la primera sesión de la Asamblea General en la que participó Austria se enfrentó a la situación revolucionaria de su vecina Hungría. Su actitud fue básica, a pesar de que era evidente que surgirían dificultades políticas. Sin ningún temor Austria presentó un proyecto de resolución urgiendo a las naciones miembros para que ayudaran en los actos humanitarios. Al presentar este proyecto de resolución, los representantes austríacos aseveraron: “La Delegación austriaca ha . . . propuesto el proyecto de resolución que acabo de leer, pidiendo una acción de socorro apropiada e inmediata por parte de las N. U. El aspecto humanitario de las medidas tomadas para dicho socorro sobrepasarán todas las consideraciones políticas.” Y cuando, dos años después, el Ministro de Relaciones Exteriores de Austria, apostrofó en la Asamblea al Gobierno Húngaro para que liberara a todas las personas que habían encarcelado por su participación en la revolu-

ción de 1956, repitió: "El Gobierno Austriaco está convencido de que en este mundo dividido en el que tenemos que vivir, la cooperación pacífica entre las naciones es de decisiva importancia. Creemos, sin embargo, que esta cooperación, para que resulte fructífera, ha de ser guiada por el respeto hacia los derechos humanos fundamentales, en los que la Carta de las N. U. se ha basado. Nunca hemos dudado en sostener la dignidad humana y la libertad. Nadie puede acusar a un país como Austria de motivos ulteriores cuando ha levantado su voz en defensa de la humanidad...".

Los derechos humanos no son el único principio que ha llegado a ser la principal preocupación de Austria en la política de las Naciones Unidas. Austria ha insistido también, y continuamente, en la realización del derecho de autodeterminación de los pueblos. Las implicaciones políticas de este principio y las graves consecuencias territoriales de su aplicación necesitaban, sin embargo, de una formulación cuidadosa. Esto puede ilustrarse más ampliamente con la llamada cuestión de Argel. Austria había votado por la resolución que concernía a Argel en la XI y XII Asamblea General, pero se había abstenido en la resolución del proyecto que abortó en la XIII sesión. Cuando el problema fue considerado en el primer Comité de la XIV sesión, la delegación austriaca votó en contra del proyecto de resolución presentado por varios de los países africanos y asiáticos, explicando su voto con los siguientes argumentos: "Austria no dudará en elevar su voz cuando y en donde sea necesario, para conseguir el derecho de la autodeterminación para todos los pueblos del mundo. Ya que, sin embargo, este derecho del pueblo argelino ha sido reconocido por el gobierno francés, conservamos la opinión de que debe procederse con la mayor cautela en la delicada situación actual y abstenerse de cualquier paso que pueda complicar o entorpecer una verdadera solución a este problema. Cualquier resolución que adopten actualmente las N. U. es, en nuestra opinión, capaz de amenazar el progreso futuro y de dividir las partes en conflicto en lugar de unir las. Lo que podemos y debemos hacer es mantener la favorable atmósfera presente y esperar que el

reciente desarrollo nos llevará pronto a una solución satisfactoria de la cuestión argelina, en el sentido de la libre expresión de la voluntad del pueblo de Argel". El proyecto de resolución que surgió de la Primera Comisión no fue puesto al voto.

Austria tomó una postura similar en la cuestión de Chipre. A pesar de que ya había votado en la XI sesión de la Asamblea General por la resolución que invitaba a las partes a negociar una solución del problema, se abstuvo un año después, respecto al desafortunado proyecto presentado por Grecia; creía que solamente una resolución que afirmara el derecho de autodeterminación, y pidiera simultáneamente a las partes que negociaran una solución, hubiese sido satisfactorio. Durante la XII sesión de la Asamblea General, Austria votó también en contra del fallido proyecto de resolución en la cuestión del Irán Occidental (Nueva Guinea Occidental). Éste pedía a Holanda y a Indonesia entrar en negociaciones sobre el futuro de ese territorio; mas como lo explicó el representante austriaco en el Primer Comité, la resolución no acentuaba bastante el derecho de los guineanos para determinar su propia suerte. El Gobierno Austriaco también cree que su neutralidad permanente no le impide sostener resoluciones que de conformidad con los principios de la Carta, prohíben el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Como dijo una vez el Ministro de Relaciones en la Asamblea General: "La neutralidad para nosotros es la dedicación a la ley y a la justicia, y también al rechazo de la fuerza y la violencia." En consecuencia, Austria ha votado por todas las resoluciones que acusan al Soviet de intervenir en Hungría (desde la segunda sesión especial de emergencia hasta la XIV sesión de la Asamblea General), y por todas las resoluciones que reprobaban la intervención anglo-francesa en Egipto (desde la primera sesión especial de emergencia hasta la XI sesión). Se abstuvo, sin embargo, de votar en favor de la resolución 998 (ES-I) (FENU) porque se refería a una medida en la que Austria no quería tomar parte; a pesar de ello, posteriormente Austria sostuvo las resoluciones que concernían tal fuerza.

La característica de la política de Austria en las N. U. también está confirmada por su actitud hacia cierto número de problemas políticos que no involucran los principios fundamentales de la Carta. Cuando el tema del Sudoeste Africano fue considerado en la XIV sesión de la Asamblea General, la delegación austriaca votó en favor de la resolución 1361 (XIV) —que llama la atención de los miembros de la antigua Liga de las Naciones hacia la posibilidad de presentar el caso ante la Corte Internacional de Justicia—. Se abstuvo en la resolución 1360 (XIV) que censuró a la Unión por no haber puesto a Sudáfrica bajo el fideicomiso de las N. U. porque se adhería a la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre el “Estatuto Internacional del Sudoeste Africano” en el que la Corte determinó que la Unión no estaba obligada a ponerlo bajo fideicomiso.

Prosiguiendo el anhelo tradicional de los neutrales, Austria ha dedicado gran parte de sus esfuerzos a disminuir la tensión internacional. No solamente votó por la resolución respecto a la “Coexistencia Pacífica” en la XII sesión de la Asamblea General, sino que llegó a co-auspiciar la resolución respecto al mismo caso en la XIII sesión. Dándose cuenta de la importancia del desarme universal y cuestiones relativas —tales como las armas nucleares y el espacio ultraterrestre— se mostró especialmente activa en esta área. Patrocinó las resoluciones 1252 (XIII) y 1402 A (XIV) que urgían a las potencias atómicas suspender al menos las pruebas con armas nucleares; sostuvo las resoluciones 1380 (XIV), que trataban de prevenir la difusión de las armas nucleares y votó en favor de las resoluciones 1402 B (XIV) y 1379 (XIV), dirigidas en contra de las pruebas nucleares francesas en el Sahara. El representante austriaco, al explicar el voto de su delegación en esta resolución, dijo: “El Gobierno Federal Austríaco ha expresado repetidamente su punto de vista respecto a la suspensión de las pruebas nucleares. Ha aclarado que Austria se opone a futuras pruebas de esta clase, ya que representan, en nuestra opinión, un gran peligro para la humanidad ... nos sentimos obligados a votar en favor de

la resolución que pide a cualquier nación abstenerse de armamentos nucleares.”

Por otra parte Austria ha tomado una postura conciliadora aun en casos en donde ha tenido que desalentar movimientos en su favor. Cuando, por ejemplo, se discutió una ampliación de la Comisión del Desarme en el curso de la sesión XII de la Asamblea General, el representante austriaco declaró: “La Delegación Austriaca no participó en las interesantes conversaciones llevadas a cabo la semana pasada, ni pretende hacerlo. Cuando algunas delegaciones se acercaron a nosotros preguntándonos si Austria aceptaría ser miembro de la Comisión del Desarme, replicamos que el Gobierno Austriaco consideraría esa aceptación sólo si fuésemos invitados por todas las partes a quien esto concierne, y particularmente por los Cuatro Grandes.” Ya que por un lado (las potencias occidentales) declararon que la ampliación propuesta por Albania era inaceptable, Austria se sintió incapaz de sostener la enmienda Albanesa, a la que faltó la mayoría requerida. Por las mismas razones Austria se ha rehusado a considerar su candidatura para un escaño en el Consejo de Seguridad, a menos de contar con el sostén de todos los grupos regionales.

Si se trata de valuar la política de Austria en las N. U. debe tenerse presente que ninguna política es perfecta. La política es el “arte de lo posible”, y Austria más de una vez ha tenido que recurrir al compromiso. Además, la política austriaca en la ONU ha sido aplicada por seres humanos, sujetos a los errores y a las imperfecciones de la naturaleza humana. Sin embargo, “no ha sido siempre fácil para nosotros, como joven nación neutral, el tomar las decisiones correctas en cada caso y preservar nuestra independencia entre los bloques dentro de las Naciones Unidas. Además, cada una de nuestras acciones ha sido y aún es vista con la mayor atención. No negamos el habernos equivocado, ya que sólo hemos podido decidir basándonos en nuestro propio juicio sin ninguna oportunidad para referirnos a casos similares en el pasado. Podemos sin embargo apuntarnos una victoria, que en mi opinión es decisiva: cada una de nuestras decisio-

nes ha llegado a cristalizarse sólo después de cuidadosas deliberaciones y ha sido guiada exclusivamente por consideraciones de derecho y de justicia. Esta actitud parece que ha sido apreciada: apenas a los dos años de ser miembros de las Naciones Unidas, Austria ha conseguido una posición respetada en esta comunidad universal de naciones, y nuestra cooperación es estimada”.