

D

REFORMA A LOS ARTICULOS 1 y 12 DE LA CONSTITUCION POLITICA (NEUTRALIDAD)

Hugo Alfonso Muñoz

Dr. HUGO ALFONSO MUÑOZ
Ministro de Justicia de Costa Rica.

COMISION PERMANENTE DE ASUNTOS
ECONOMICOS

COMISIONES ESPECIALES

ACTA INFORMAL

Acta de la sesión de trabajo realizada a las trece horas con treinta y cinco minutos del veintiséis de julio de mil novecientos ochenta y cuatro. Presentes los señores diputados: RIVERA BIANCHINI y UGALDE ALVAREZ.

EL PRESIDENTE:

Tenemos la visita del doctor Hugo Alfonso Muñoz, Ministro de Justicia, a quien le damos la más cordial bienvenida, y quien se referirá al proyecto en discusión.

Dr. HUGO A. MUÑOZ:

Me voy a referir a los aspectos que han sido motivo de discusión y de controversia. Debo señalar que desde el punto de vista jurídico, los argumentos que se han dado no son sólidos en contra de la neutralidad. El mismo don Gonzalo Facio, quien adversa por razones políticas la idea de neutralidad, ha señalado en tres ocasiones diferentes que es perfectamente compatible la neutralidad con los tratados de seguridad colectiva, y concretamente, en nuestro caso con el TIAR.

Son dos los aspectos esenciales los que han sido objeto de discusión. Primeramente sí cabe, si es posible la neutralidad y la ausencia de ejército, lo que muchos han señalado como una total in-

compatibilidad. En segundo término, los convenios internacionales y la neutralidad, y quizá otro aspecto importante es el hecho de que la neutralidad nuestra sea activa, es decir, comprometida con los valores occidentales en primer lugar, en segundo lugar defensora de los compromisos humanitarios y en tercer término activa en cuanto a la posibilidad de mediar en conflictos.

Los tres aspectos anteriores configuran lo que se ha llamado la neutralidad activa, que sería el tercer aspecto fundamental de mi exposición. La neutralidad sin ejército, es preciso definir una proclama de neutralidad como la nuestra, elevada a rango constitucional, de un país sin ejército. La respuesta es negativa, si se analiza la neutralidad desde el punto de vista clásico, por cuanto se ha afirmado que la neutralidad clásica parte de la base de que el derecho a hacer la guerra es legítimo, como lo afirma el Consejo Federal Suizo en su mensaje a las cámaras, del 30 de octubre de mil novecientos setenta y cuatro. "Una de las obligaciones principales del Estado, cuya neutralidad es permanente, consiste en defender su independencia contra todo ataque, ello significa que deben darse los medios necesarios con esa finalidad, tomando en cuenta a la vez sus propias posibilidades y el estado medio y armamento de que disponen los eventuales beligerantes que podrían violar su neutralidad". Esto lo afirma el autor Feudrus en su libro sobre la neutralidad austríaca.

Fácilmente se advierte la idea de guerra en ese mensaje, es también un planteamiento fundado en la legítima defensa individual, que es justamente la que caracteriza la neutralidad clásica, no se menciona la opción de la legítima defensa colectiva que prevén los tratados de seguridad colectiva, como lo es el propio Tratado de Naciones Unidas,

la Carta de la OEA y el TIAR. De lo anterior se deduce que la neutralidad clásica es incompatible con un Estado no armado, como el costarricense. Sin embargo, dentro del contexto interamericano, la indefensión de Costa Rica es de una perspectiva individualista, no se ve perjudicada de modo directo por esa proclama de neutralidad, antes bien, cabe estimar que ella compensaría en parte su situación de democracia no armada si se logra armonizar esta neutralidad con los tratados internacionales, y con el principio de la legítima defensa colectiva y que aparece incorporado en el TIAR, lo que claramente logra el estatuto de proclama de la neutralidad, propuesto por el señor Presidente de la República. En la medida vendría a ser consecuencia lógica y natural de tres aspectos, satisface no sólo las demandas jurídicas y constitucionales, sino que la trayectoria histórica, estos tres aspectos son los siguientes: La carencia de ejército como institución permanente desde el cuarenta y ocho, la vocación histórica del Estado pacifista y el respaldo costarricense a los instrumentos del derecho internacional, los de carácter humanitario y los de defensa colectiva.

Otro de los problemas planteados es la compatibilidad entre un estatuto o una proclama de neutralidad y el TIAR. El artículo tres del TIAR señala que las altas partes contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos, y en consecuencia, cada una de dichas partes contratantes se comprometen a ayudar frente al ataque, en el ejercicio inmanente de la legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 55 de la Carta de Naciones Unidas. Por otra parte, el artículo veinte del TIAR señala que la aplicación de medidas mencionadas en el artículo ocho serán obligatorias para todos los Estados signatarios del presente tratado que lo hayan ratificado, con la sola excepción de que ningún Estado estará obligado a emplear la fuerza sin su consentimiento.

Este hecho de que ningún Estado está obligado a usar la fuerza sin su consentimiento, es prueba evidente, de que un Estado no armado no estaría obligado a emplear la fuerza. Se ha dicho que sólo nosotros con la proclama de neutralidad estamos señalando los aspectos de beneficio, es

decir, que al declararnos neutrales no queremos participar en ningún conflicto, pero si somos agredidos pues solicitamos el TIAR, y se nos ha dicho cuáles son nuestras obligaciones cuando otro Estado, si forma parte del TIAR, es objeto de agresión. Ahí entran en juego los principios de la neutralidad, del derecho internacional, y básicamente la neutralidad dentro de la Carta de Naciones Unidas. Ello significa que Costa Rica participaría en las sanciones, pero no desde el punto de vista bélico, por cuanto ello está o lo permite el artículo veinte del TIAR.

Nuestras sanciones serían económicas o diplomáticas, ello sería compatible con una neutralidad, sí lo es, por cuanto Costa Rica no actuaría como país agresor sino que lo que haría simplemente es cumplir con las sanciones que impone un organismo internacional ubicado dentro de la Carta de Naciones Unidas, y el cual rima perfectamente con los principios de esta Carta y la Carta de las Naciones Unidas. De ahí que las conclusiones que hemos extraído son las siguientes:

1) El concepto de neutralidad —porque se ha atacado básicamente la neutralidad clásica— ha evolucionado, la neutralidad clásica se dio cuando el derecho de hacer la guerra era un derecho legítimo, se decía que hacer la guerra era un derecho por cualquier razón, sin ninguna razón o por una mala razón. De ahí que antes de que se dictara la carta de Naciones Unidas, los Estados frecuentemente vivían en la guerra y la historia de la humanidad es la historia de la guerra, con lo cual la neutralidad clásica surge como una respuesta al derecho de hacer la guerra. La neutralidad moderna se funda en principios distintos, uno de ellos es la búsqueda de la paz, como fin primordial de la humanidad y los organismos internacionales que ello persigue, y la búsqueda de la seguridad colectiva. De ahí que el fundamento racional, el fundamento jurídico, el fundamento natural es distinto, el de la neutralidad clásica que tiene otros principios y el de la neutralidad moderna.

2) Tanto la Carta de las Naciones Unidas como la Carta de la OEA buscan la paz y la seguridad internacional como objetivos básicos, la neutralidad procura esos mismos objetivos, hacer la guerra es hoy en día, de acuerdo con la Carta de Naciones

Unidas y la Carta de la OEA, un acto ilícito distinto de como era cuando se dio la neutralidad clásica.

3) La neutralidad clásica aceptaba la legítima defensa individual, es decir, no obstante que un país era neutral se aceptaba que en caso de ser agredido, éste podía defenderse sin utilizar la legítima defensa. La neutralidad moderna inmersa dentro del derecho internacional y dentro de la Carta de Naciones Unidas, debe reconocer y reconoce, no sólo la legítima defensa individual que reconocía la neutralidad clásica, sino también la legítima defensa colectiva, por ello es compatible perfectamente con los organismos de seguridad colectiva.

4) Costa Rica suprimió su ejército y se desarmó unilateralmente, es importante señalar que fundó su seguridad externa en los organismos internacionales, con eso buscó esencialmente la paz, un estatuto de neutralidad o una proclama costarricense, enmarcada dentro de las Naciones Unidas, dentro de esta carta y de la Organización de Estados Americanos, tiende a buscar la paz, con lo cual resulta perfectamente compatible. La neutralidad costarricense es la consecuencia natural de la supresión del ejército y del desarme voluntario, que se produjo en mil novecientos cuarenta y nueve.

Finalmente, una última conclusión, y es importante resaltarla porque se ha atacado desde ópticas y conceptos aplicables a un estilo de neutralidad, es decir, aplicable a la neutralidad clásica, cada neutralidad tiene sus propias características. Sin embargo, no puede concebirse una neutralidad que no tenga como objetivo la paz y la seguridad internacional. Conviene señalar una vez acabada la segunda guerra mundial, reunidos los países para formar las Naciones Unidas, existía una actitud bastante fuerte y hasta agresiva contra los países que habían sido neutrales, porque se consideró que el haber sido neutral en ese momento, hacía de esos países un tanto diferentes ante un conflicto de la magnitud y las intenciones que tuvo la Carta de las Naciones Unidas en ese momento.

La opinión dominante, como dice el tratadista Rousseau, en aquella época era que no había ningún lugar dentro de los sistemas de seguridad colectiva, como la ONU, para un país neutral. Fue justamente la delegación francesa en la Conferen-

cia de San Francisco, la que propuso agregar al artículo dos inciso quinto de la carta, una disposición que prohibía a un Estado miembro invocar su estatuto de neutralidad para sustraerse de la obligación de asistencia, mutua o recíproca, frente a un Estado miembro víctima de la agresión. Eso para asegurar que los países asumieran una actitud más firme en ese campo, y que no hubiera ningún país que alegara una neutralidad. No obstante no fue aceptada esta tesis aún inmediatamente después que pasaba la segunda guerra mundial. Por el contrario se da una opinión contraria por parte del profesor Chaumoun: "Los sistemas de seguridad colectiva son perfectamente conciliables en la noción de neutralidad y la subordinación por el artículo cuarenta y tres, inciso primero de la Carta a la existencia de acuerdos especiales concluidos con el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el estatuto de neutralidad perpetua, al ser igualmente establecido en beneficio de Austria, sin que ella haya sido apartada de la Organización de Naciones Unidas, hacía evidente esta compatibilidad entre un estatuto de neutralidad y la Carta de Naciones Unidas".

Vemos que aun ahí y frente a la neutralidad clásica se consideró perfectamente compatible la neutralidad con los sistemas de seguridad colectiva, como es el Tratado de Asistencia Recíproca. Es importante señalar este hecho porque en una época donde la efervescencia y las pasiones eran tales, que aun ahí no surtió efecto la idea propuesta por el gobierno de Francia de la época de establecer una disposición en la Carta de Naciones Unidas que impedía integrarse a la ONU a un país neutral. Hoy en día el propio gobierno francés ha apoyado nuestra neutralidad. Respecto de este punto de apoyo y reconocimiento de nuestra neutralidad dado por el gobierno francés se ha planteado una duda, en cuanto a que para que una neutralidad tenga éxito debe surgir de un tratado bilateral, al respecto debemos contestar que en primer término fue reconocida nuestra neutralidad por varios Estados, y en segundo término que el hecho de que en derecho internacional haya un acto unilateral no implica que el acto no tenga ninguna relevancia, al contrario en el derecho internacional los actos unilaterales producen efectos jurídicos.

Ha llamado la atención en los países, no sólo

el hecho de que nuestra neutralidad sea no armada, con el cual damos un ejemplo sólido de un deseo de paz y de no vernos involucrados en conflictos, sino que ha llamado también la atención profundamente el hecho de que nuestra democracia es activa, si conviene repetir las manifestaciones del Director del Instituto Humanitario, que opera en San Remo, y que se sirvió manifestar sobre Costa Rica, que la neutralidad costarricense era superior a la suiza, porque no era una neutralidad pasiva e indiferente, sino que al contrario, era una neutralidad activa, es decir, una neutralidad comprometida con las causas humanitarias, con el derecho de asilo, y con los compromisos internacionales, como los de la Cruz Roja, que le daban al país, como Estado, una fuerza moral en la esfera internacional.

Finalmente debo señalar lo que dijo el Director de la Cruz Roja Internacional, a raíz de la visita que hizo el Presidente de la República, algo que pareciera que a los periodistas no les llamó la atención. Dijo que se afirmaba que Costa Rica era la Suiza centroamericana, pero que él podía afirmar tomando en cuenta el valor de Costa Rica en la búsqueda de la paz, el valor que como país quiere mediar en los conflictos y que ha respetado los compromisos del derecho internacional en materia de asilo y refugiados, y sobre todo tomando en cuenta la neutralidad activa, es decir una neutralidad humanizada no indiferente, él podía decir frente a ese hecho que Costa Rica es la Suiza centroamericana, él podía afirmar que Suiza era la Costa Rica europea.

EL PRESIDENTE:

En la discusión del proyecto en el Plenario, se planteó una duda en cuanto a la redacción del artículo doce, y ha habido algunos comentarios adicionales en torno a la redacción misma del artículo primero, principalmente las dudas se plantearon sobre el artículo doce, cuyo fondo era una posible interpretación en cuanto a que daría la posibilidad de que se estableciera en Costa Rica un ejército.

Dr. HUGO MUÑOZ:

Yo comparto esta objeción, no obstante que

participé en la redacción de este texto, creo que por la rapidez con que se hizo esta redacción se escaparon algunos aspectos importantes, y creo que es la oportunidad aquí para revisarlo y adecuarlo, para evitar que existan lagunas que puedan dar origen a una inadecuada interpretación posteriormente, yo mismo una vez que se publicó advertí que parte del texto había suprimido involuntariamente una expresión que obligaba a la Asamblea, con una mayoría calificada, a pronunciarse cuando se requería el convenio internacional, para armarse, en ese sentido es necesario corregir el texto y adecuarlo en una forma idónea al espíritu que prevalecía.

Eso se puede hacer revisando con tranquilidad la redacción y haciendo esos ajustes, coincido con usted y los compañeros que han alegado que efectivamente conviene una revisión del texto del artículo doce. En cuanto al primero creo que es sobrio y es definido, yo había propuesto una redacción diferente, pero en esencia era o decía lo mismo, en el sentido que señalaba en el doce, en la introducción, las características de nuestra neutralidad, como no armada y como activa y variaba un poco la redacción del uno con respecto de la del doce. Sin embargo, creo que la esencia de la objeción que plantean por los peligros que representa, está bien fundada. En consecuencia creo que debe ser objeto de revisión. Sin embargo, la esencia misma de la idea de elevar a rango constitucional esta norma me parece que se debe mantener, no obstante que podríamos ir en grados, primero el Presidente de la República como jefe del Estado dictó la proclama. Aquí ha habido algunas objeciones de algunos juristas, que en mi criterio son intrascendentes, han dicho que la proclama debió haber sido hecha por el Poder Ejecutivo, es decir Presidente y Ministro de Relaciones Exteriores, recordemos que en todo Estado democrático el jefe de Estado es el Presidente, y en consecuencia era suficiente la sola firma del Presidente en la proclama, de ahí que no sea necesaria la firma del Ministro de Relaciones Exteriores.

Luego creía dentro del segundo grado dar una ley en la cual se definiera con más claridad, no sólo la proclama de neutralidad sino también las implicaciones que esto tiene, sobre todo en ciertos aspectos. Primero definir claramente las implica-

ciones con respecto de los compromisos internacionales y en segundo término lo que implica la neutralidad respecto de ciertos derechos de los extranjeros, concretamente de los asilados o refugiados, porque son ellos justamente los que pueden plantear conflictos con otros Estados, al haber sido Costa Rica un país defensor tradicional del asilo y al haber suscrito convenios internacionales en materia de refugiados. Entonces una ley podría regular tanto los aspectos relativos a la neutralidad, como las implicaciones que tiene en materia de libertad de expresión de extranjeros y refugiados, y lo que se ha llamado el espacio político, que debemos entenderlo en cuanto a libertad de expresión y de asociación y en cuanto al ejercicio de los derechos políticos, de acuerdo con la Constitución, en el artículo diecinueve, los prohíbe respecto de los extranjeros. Todo eso sería objeto de una ley que constituiría el segundo grado.

No obstante lo anterior, creo que la posibilidad de llevarlo al ámbito constitucional significaría un paso histórico importante para Costa Rica, por cuanto de esa manera se constitucionaliza la vocación pacifista costarricense, y se la excluye de conflictos internacionales; en cuanto a la reforma constitucional algunos han planteado la necesidad de ella y su finalidad, la creo necesaria en la medida en que consolida una decisión muy costarricense, y creo que una finalidad muy importante de esa medida es que evita que la neutralidad sea jugada por los gobiernos, o sea que los gobiernos jueguen con la posibilidad de neutralidad o no. En este sentido, es altamente chocante, sobre todo la demagogia con que han jugado algunos juristas con el principio de no intervención, que dicen que es lo mejor, y ellos no dudaron en violarlo sobre todo en el gobierno anterior, lo que nos preocupa demasiado, como los principios se irrespetan fácilmente como se hizo en el gobierno anterior respecto del principio de la no intervención. De ahí que sería preferible que el gobierno y todos los gobiernos sean consecuentes con esa actitud de neutralidad, advierto además que hay una diferencia importante en cuanto al alcance contenido en el principio de no intervención y el alcance contenido en la neutralidad.

La no intervención opera frente a conflictos internos de un Estado, la neutralidad no sólo abar-

ca esos conflictos internos, sino que se refiere a conflictos entre Estados, y creo altamente beneficioso para el país no participar o no ser sujeto activo en conflictos entre otros Estados, porque eso no depara ningún bien, y si nos puede causar mucho daño, finalmente creo que el hecho de que se eleve a rango constitucional la neutralidad no nos impide la adecuada, legítima defensa, tanto individual como colectivamente, de ahí que no sería inconveniente mantenerla y si en alguna oportunidad nos agreden, pues en consecuencia acudiríamos no sólo a la posibilidad de legítima defensa individual, sino que también a la legítima defensa colectiva. Otro punto importante que se plantea, es el relativo al hecho de que Costa Rica frente a una situación extraordinaria se viera necesariamente involucrada en esa situación, y lo queramos o no la fuerza de los acontecimientos nos lleve a participar en un conflicto mundial, ahí creo que estaríamos en una situación, primeramente no se si ser humano alguno podría salir con vida, pero independientemente de ese problema de previsión, es cierto que frente a una situación de esa magnitud, ya la norma de justicia cede al paso de la realidad que inevitablemente la desbordaría, eso mismo se aplica a normas tan importantes, como las normas que protegen los derechos humanos, que en un momento de crisis ya si se produce una situación tal frente a hechos relevantes, la existencia de las normas no impide que el Estado, con declaración de supresión de garantías o sin ella, actúe de tal manera que desborda la aplicación del derecho.

Creo que la neutralidad como opción política es altamente conveniente, porque nos libera de

la participación en conflictos ajenos, que nos reafirma como país pacifista y porque impide que nuestro país sea convertido en un país de ocupación por otro Estado. Creo además que el Presidente tomó la mejor opción política y su decisión es la más adecuada. Considero que la decisión política de elevarla a rango constitucional es una opción política, que debe tomar una mayoría calificada de la Asamblea para elevarla a rango constitucional, y conviene que Costa Rica ratifique esa tradición, si la idea no obtiene el consenso suficiente a nivel legislativo para lograr los treinta y ocho votos necesarios y adquirir el rango constitucional, lo propio es que el partido político mayoritario o que el Presidente cuente con una mayoría suficiente para que la ley de neutralidad ratifique el deseo del Estado costarricense por medio del primer poder de la república, y a la hora de resellar la ley, sea el Poder Ejecutivo quien la reselle, el Estado costarricense consecuentemente ratifique su voluntad de no verse involucrado en conflictos entre terceros Estados, ni en los problemas internos de los respectivos Estados.

DIPUTADO UGALDE ALVAREZ:

Hay sectores en la Asamblea que están decididos a dar su apoyo, siempre y cuando se modifique el artículo doce en los términos que está la Constitución en estos momentos.

Dr. HUGO MUÑOZ:

Yo comparto ese criterio.

DIPUTADO UGALDE ALVAREZ:

Por otra parte, quisiera escuchar al señor Ministro abundando un poco más sobre esa objeción, para qué elevarlo a rango constitucional, dado que eso ata de manos y pies al Ejecutivo con respecto de la neutralidad, ¿cuál es el enfoque?

Dr. HUGO MUÑOZ:

Yo aclaraba los distintos aspectos en el sentido que esto significaba una opción política, elevarlo a rango constitucional, y también señalé que el procedimiento de la ley, era un procedimiento sustitutivo importante. Eso de que a otros gobiernos ata es evidentemente cierto, sin embargo, aquí el país tiene que tomar una opción y el Estado costarricense, independientemente de las irresponsabilidades de un gobierno de turno que involucra a nuestro país en conflictos donde no tiene que involucrarnos, por la irresponsabilidad y la demagogia con que algunos de éstos han involucrado a nuestro país, no dudan en defender ahora ese principio, creo que el Estado costarricense con seriedad, sin la demagogia, y sin la irresponsabilidad con que han querido o quisieron involucrar a nuestro país en estos conflictos debe tomar una decisión, que sin lugar a dudas es la mejor opción para el país, y esa opción consiste en no vernos involucrados en conflictos ajenos, si se nos ataca para ello tenemos nosotros la legítima defensa individual o la legítima defensa colectiva.



CARLOS JOSÉ GUTIÉRREZ

Doctor en Derecho, Profesor Universitario, Ex-
Ejecutivo de Costa Rica.