

**EL DEBER DE UN ESTADO DE CONTRIBUIR
A LA CONSECUION DEL BIEN COMUN
INTERNACIONAL (*BONUM COMMUNE
HUMANITATIS*) Y SU APLICACION
EN UN CONTEXTO REGIONAL.
AUSTRIA Y LOS ESFUERZOS PARA
ESTABLECER UN SISTEMA EFECTIVO
DE SEGURIDAD COLECTIVA EN EUROPA**

Por el Académico Correspondiente
Excmo. Sr. D. Heribert Franz KÖCK*

INTRODUCCIÓN

El Gobierno Federal de Austria había anunciado, a principios de 1998, una resolución sobre el desarrollo futuro de la política de seguridad de Austria. Más exactamente, se concibió un informe gubernamental sobre las diferentes opciones de seguridad que se le ofrecían ante la presente situación política europea. Mientras que nadie esperaba que el gobierno adoptase una decisión final sobre el tema, se esperaba ciertamente algún cambio en los puntos más importantes.

Sin embargo, el gobierno no terminó a tiempo el llamado Informe de Opciones, ya que uno de los socios de la coalición (cristiano-demócratas y liberal-conservadores), el Partido Popular de Austria (*Österreichische Volkspartei*), con el Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores Wolfgang Schüssel y el Ministro de Defensa Werner Fasslabend no estaban de acuerdo con un documento donde la opción de una futura adhesión a la OTAN no era ni siquiera menciona-

* Sesión del día 16 de junio de 1998.

da entre otras, mientras que el otro socio de la coalición, esto es, el Partido Socialdemócrata con el Canciller Federal Viktor Klima a la cabeza se oponía firmemente a la simple mención de la OTAN como una futura opción de seguridad para Austria. Bajo estas circunstancias, ambos partidos prefirieron no subscribir ningún informe antes que elaborar uno cuyos contenidos no fuesen aceptables para alguna de las partes.

El fracaso gubernamental en concluir un informe sobre las opciones de seguridad ofrecidas a Austria no significa, por supuesto, que tales opciones no existan. Ni tampoco significa que la actual situación en Europa, después de finalizado el proceso conocido como la Conferencia Intergubernamental de la Unión Europea y los resultados del Tratado de Amsterdam del 2 de octubre de 1997, que revisan el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1994, y después de haber adoptado decisiones positivas concernientes a la ampliación tanto de la Unión Europea como de la OTAN, principalmente a la Europa Oriental, no plantee la cuestión de la futura estructura europea de seguridad. Por lo tanto, la discusión sobre el tema de la seguridad sigue su curso, dentro y fuera del gobierno austríaco.

LA DISCUSIÓN INTERNA EN AUSTRIA SOBRE UN SISTEMA DE SEGURIDAD EUROPEO

Muchos opinan que participar en esta discusión es un asunto de su responsabilidad. Como miembro de la Comisión austríaca de *Iustitia et Pax*, tuve la oportunidad personal de dar a conocer mis opiniones allí y contribuir, hasta cierto punto, en la redacción final de la declaración de la Comisión, titulada «El futuro de la neutralidad permanente de Austria en el marco de un sistema de seguridad europeo».

Si uno analiza ampliamente los distintos puntos de vista de este debate en Austria, encontramos toda una serie de posiciones divergentes. Con todo, podemos intentar reducirlas a dos que pueden considerarse las más importantes, dos más pueden llamarse conciliadoras; una quinta, que sólo se preocupa de las últimas encuestas sobre el asunto, aunque puede haber influido incluso en el fracaso del gobierno austríaco a la hora de tener en consideración la opción de la OTAN, no puede considerarse una contribución cualificada y por tanto, aquí

sólo se la menciona. (Y, por cierto, las últimas encuestas indican que una mayoría de la población de Austria no está no sólo convencida de que la OTAN será, a largo plazo, la única opción de Austria, sino que la gente aceptaría esta opción incluso ahora si estuviese lo suficientemente informada sobre el carácter de la OTAN como una alianza para la autodefensa colectiva que aporta mutuas ventajas de seguridad a todos los Estados miembros).

Pero volvamos a nuestras dos posturas principales. Para establecer claramente sus diferencias, les pondré etiquetas bien definidas (aunque quizá sean algo irrespetuosas). Las posturas más contradictorias y fundamentales son las de los defensores del bien común, por un lado, y los apóstoles de la no violencia, por otro.

Los primeros se basan en una opinión, llamémosla realista, de la sociedad, del Estado y de la comunidad internacional. Los segundos se inspiran proféticamente en el deseo ardiente de paz que aparece en la Biblia, o simplemente creen en el slogan «Haz el amor y no la guerra», una fórmula cuya esencia se deriva de una frase muy citada del poeta alemán Bert Brecht, aunque básicamente mal interpretada: «Imagínese: hay una guerra, y a nadie le importa.»

Consecuentemente, los primeros recomiendan, ante el estado actual de desarrollo de la comunidad internacional, un sistema de seguridad colectiva universal y regional, y están dispuestos a apoyar los más modestos principios de la misma que se encuentren en Europa —ya sea dentro de la estructura de la UEO como parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, o dentro de la OTAN—, incluso aunque ambas alianzas estén todavía lejos en una etapa de transición hacia sistemas de seguridad regional colectiva; según este punto de vista, ahora mismo no existe nada mejor o más efectivo.

Por el contrario, los segundos ceñirían a Austria a la neutralidad como una contribución a un mundo no violento.

Entre estas posturas opuestas, existen otras dos mediadoras o conciliadoras que reflejan un enfoque más pragmático que teórico. Una de ellas tiende a la posición del bien común, la otra a la no violencia.

En consecuencia, el primer grupo acepta en principio la obligación de solidaridad internacional, pero cree que el desarrollo de la comunidad internacional no ha avanzado todavía lo suficiente, por lo que sería prematuro abandonar radicalmente de una posición de neutralidad permanente para ingresar en una alianza militar por cuestiones de seguridad.

El otro grupo está de acuerdo con el primero en que todavía no ha llegado el momento apropiado para dar ese paso, pero además abriga la esperanza de que ese momento nunca llegará.

Ambos grupos, el mediador y el conciliador, se apoyan en la adhesión de la mayoría del pueblo austríaco a la neutralidad, una adhesión que tendría que ser tenida en cuenta a la hora de tomar cualquier decisión. Los partidarios del primer grupo creen, en lo que respecta a un posible cambio de la actitud austríaca en este asunto, en la veracidad del dicho «todo a su debido tiempo»; los segundos no sólo podrían aceptar que dicho cambio de actitud no ocurriese nunca, sino que también tenderían a justificar así su propia opinión, de acuerdo con el principio *vox populi vox Dei* (esto es, la voluntad del pueblo refleja la voluntad de Dios).

LA NEUTRALIDAD PERMANENTE DE AUSTRIA

El concepto de neutralidad permanente

Las dos posiciones contrapuestas implican así mismo toda una serie de argumentos legales sobre la presente situación de neutralidad permanente de Austria. Para comprenderlas mejor será necesario resumir brevemente la historia de este status especial de Austria, desde sus comienzos hasta casi el final. Pero primero daremos una definición de neutralidad permanente para asegurarnos de lo que se entiende por dicho termino en el Derecho internacional contemporáneo.

La neutralidad simple es un mero hecho internacional, y define la posición de un Estado que no toma parte en una guerra entre dos o más Estados. La neutralidad simple no es una obligación, por lo que (y lejos del sistema de la ONU que prohíbe, en principio, el uso de la fuerza) el Estado simplemente neutral tiene derecho a unirse en cualquier momento a cualquier parte beligerante en contra de otra. La neutralidad permanente, en cambio, es un status legal que prohíbe al Estado permanentemente neutral participar en ninguna guerra futura, obligándole al mismo tiempo a desarrollar sus relaciones internacionales tan cuidadosamente incluso en tiempos de paz que pueda ser capaz de evitar verse involucrado en guerras futuras.

Los orígenes de la neutralidad permanente de Austria

La neutralidad permanente de Austria se remonta a 1955. Mientras que en 1945, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el país había declarado nulo e inválido el *Anschluss* de 1938 (esto es, la anexión por la Alemania de Hitler) y se había proclamado de nuevo un Estado independiente, Austria estaba todavía ocupada por los ejércitos de los tres aliados occidentales, Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, y de la Unión Soviética, por lo que no había aspirado aún a la plena soberanía. Las cuatro zonas de ocupación austríacas y Viena, con sus cuatro sectores (quedando la capital completamente rodeada por la zona soviética) ofrecían ciertos paralelos con la situación alemana; con una diferencia decisiva, sin embargo, que el gobierno austríaco, en Viena, había sido reconocido por todas las potencias ocupantes, por lo que fue capaz de funcionar a lo largo de todo el país. Además, nació de la necesaria legitimización democrática de las elecciones generales de noviembre de 1945, en las que, por cierto, los comunistas sólo obtuvieron el 5% del total de los votos.

A pesar de todo esto, no podía excluirse que los soviéticos instaurasen bajo cualquier pretexto un régimen comunista en su zona de ocupación en el este y norte de Austria, por lo que el país habría sufrido el mismo destino que la Alemania dividida y Viena el de Berlín. Por ello, el primer y más importante objetivo del entonces gobierno federal de Austria formado por la llamada «gran coalición» entre el Partido Popular y el Partido Socialista (hoy Partido Socialdemócrata) fue siempre ultimar con las potencias ocupantes un tratado de Estado análogo al Tratado de Saint-Germain de 1920, por el que la República de Austria, uno de los Estados sucesores del desmembrado Imperio Austro-Húngaro, que comprendía la mayor parte de sus zonas germano-parlantes, había sido reconocido internacionalmente como un Estado independiente. Por medio de tal tratado se debería restaurar la plena soberanía de Austria y, lo más importante de todo, debería ser capaz de deshacerse del régimen de ocupación, de aspecto tan amenazante debido a la presencia de tropas soviéticas.

Sin embargo, durante los restantes años de la era Stalin todas las negociaciones relacionadas con este tema fueron abortadas, ya que los soviéticos no estaban preparados para retirar del territorio ocupado al Ejército Rojo sin la suficiente garantía de que el Oeste no se beneficiaría de dicha retirada. Para animarles a ello y aprovecharse de una posible mayor flexibilidad después de la muerte de Stalin en 1953, Austria ofreció, en la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores de Berlín de 1954, permanecer al margen de todas las alianzas militares.

Todavía no está claro por qué los soviéticos aceptaron esta idea en la primavera de 1955: según una teoría no del todo rechazable, una Austria libre y no dividida, al margen de todas las alianzas, podría servir de modelo para una Alemania libre y reunificada que, a cambio, permaneciese fuera de la OTAN, con la que por entonces estaba en proceso de adhesión.

Sea como fuere, la oferta austríaca de no ingresar en ninguna alianza se precisó en el llamado Memorándum de Moscú de 15 de abril de 1955, por el que Austria prometió convertirse en un Estado permanentemente neutral de acuerdo con el modelo suizo. El Tratado de Estado de Belvedere, firmado el 15 de mayo de 1955 restableció la plena independencia de Austria: el último soldado de las potencias de ocupación abandonó el país el 25 de octubre. El día siguiente, 26 de octubre de 1955, el Parlamento austríaco aprobó una ley constitucional sobre la neutralidad permanente de Austria, enraizando así firmemente el nuevo status en el derecho interno. El contenido de la ley se notificó a todos los Estados con los que Austria tenía relaciones en ese momento o que en cualquier momento después estableciesen relaciones diplomáticas. Según una opinión legal de larga tradición en Austria, por el reconocimiento explícito o implícito del status especial de Austria se creaba una relación especial similar a un tratado (puede llamarse también cuasi-contractual) obligando, por una parte, a Austria a mantener esta neutralidad permanente con todas las obligaciones resultantes, y por otra, a los otros Estados a respetar la situación especial de Austria y, consecuentemente pero más importante, respetar también la inviolabilidad territorial de Austria.

Los efectos de la neutralidad permanente de Austria

Por supuesto que entonces no había, ni en Austria ni en ninguna otra parte, un acuerdo completo respecto al significado exacto de neutralidad permanente; no fue hasta el Tercer Congreso de Juristas Austríacos (*Dritter Österreichischer Juristentag*) cuando la experta opinión de Stephan Verosta y el debate que allí tuvo lugar aclararon tardíamente el concepto (incluso, como los acontecimientos posteriores han confirmado, sólo válido para aquel entonces). Se pensaba que los derechos y obligaciones de un Estado permanentemente neutral estaban contenidos en las Convenciones V y XIII de La Haya, la primera relativa a la neutralidad en la guerra terrestre y la otra a la neutralidad en caso de guerra en el mar. Además, se tomaba como modelo la actuación suiza durante las dos Guerras Mundiales. Esto también era válido, y especialmente en relación a los llamados pre-efectos de la neutralidad permanente, siendo éstos obligaciones que afectan al Estado permanentemente neutral ya en tiempos de paz (como, en particular,

la obligación de no comprometerse en ningún tipo de alianza o acuerdo que le impidiesen cumplir con sus obligaciones de neutralidad en tiempo de guerra).

La neutralidad permanente y el Consejo de Europa

En 1956, Austria ingresó en el Consejo de Europa y se alineó con aquellos países que estaban comprometidos con la libertad, la democracia y el imperio de la ley. La adhesión a este organismo no fue considerada problemática desde el punto de vista de la neutralidad, debido al principio de unanimidad adoptado en la organización. Pero la neutralidad permanente de Austria planteó un problema durante más de tres décadas en dos aspectos en particular: en la relación del país con la ONU y en su relación con las Comunidades Europeas.

La neutralidad permanente y la ONU

La incorporación a la ONU se logró en 1955. Respecto a la cuestión de la compatibilidad de la participación de un Estado permanentemente neutral con el principio de seguridad colectiva, existían dos diferentes opiniones. De acuerdo con una, las obligaciones derivadas de la Carta tenían prioridad sobre todas las otras obligaciones de un Estado miembro; en consecuencia, Austria no podría haber invocado su neutralidad permanente para negarse a participar en medidas (sanciones) adoptadas por el Consejo de Seguridad en su capítulo VII. Según la otra opinión, Austria había sido admitida en la ONU como un Estado cuyo status de neutralidad permanente acababa de ser adoptado a petición o con la aprobación de cuatro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad; por lo que el estoppel (silencio) habría impedido a la ONU, o más bien, al Consejo de Seguridad, obligar a Austria a tomar parte en medidas sancionadoras.

La cuestión nunca se hizo virulenta, ya que el Consejo de Seguridad había pasado de ser un órgano de seguridad colectiva a ser un órgano de neutralidad colectiva en el desarrollo del conflicto Este-Oeste (según palabras de Daniel Freil). Así pues, se llegó incluso a considerar a Austria elegible como miembro no permanente del Consejo de Seguridad.

La neutralidad permanente y la Comunidad Europea

En cuanto a la Comunidad Económica Europea (CEE) (rebautizada Comunidad Europea [CE] por el Tratado de Maastricht de 1992), creada en 1957

y a las otras dos Comunidades (EURATOM, también en 1957, y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, creada en 1951), el sector empresarial se mostró muy interesado desde el principio en la participación de Austria. También una mayoría del Partido Popular de Austria (ÖVP) defendía esta tesis, mientras que los socialistas adoptaron inicialmente una actitud negativa hacia una organización a la que consideraban una especie de «club capitalista». Sin embargo, lo decisivo para la decisión austríaca de dejar de lado la cuestión de la adhesión a las Comunidades Europeas —una decisión que continuó siendo válida durante mucho tiempo— fueron las consideraciones legales relativas a la neutralidad permanente de Austria. De acuerdo con una visión más general y política, Austria no podía ingresar en las Comunidades porque ésta (la CECA), y especialmente la CEE se consideraban simplemente parte de la base económica de la OTAN. Una opinión más sofisticada remitía al artículo 113 del Tratado de la CEE, que era, y es, el artículo clave de la política comercial común, un poder exclusivo de la Comunidad y su base legal para la adopción de sanciones económicas contra terceros Estados. Ya que dicho acto de lo que puede llamarse guerra económica podría decidirse en el Consejo de la CEE por decisión mayoritaria, un Estado miembro permanentemente neutral no podría haber evitado en solitario que el Consejo aprobase tal decisión, y se habría visto obligado a participar en una guerra económica contraviniendo los deberes derivados de su status de neutralidad permanente bajo el derecho internacional general.

Los acuerdos de libre comercio de 1972

Los intentos que se sucedieron en los sesenta para llegar a un acuerdo especial con la CEE, bajo la forma de un acuerdo de asociación o algo similar, fracasaron en un principio; pero las negociaciones condujeron finalmente a la firma de acuerdos de libre comercio entre Austria y dos de las tres Comunidades, la CEE y la CECA en 1972, al mismo tiempo que se firmaban los tratados de adhesión del Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega, y a los que acompañaron tratados de libre comercio con Suiza y Suecia. La adhesión de Noruega no obtuvo la aprobación del electorado noruego (como sucedería en 1994) por un margen muy pequeño, y Noruega tuvo también que contentarse con un tratado de libre comercio.

Este acuerdo, que aseguraba el acceso de productos austríacos industriales y de otro tipo al Mercado Común, quedando excluido el sector agrario, se consideró en Austria, durante más de una década como el máximo alcanzable y admisible para un Estado permanentemente neutral en su relación con las Comunidades Europeas.

El Espacio Económico Europeo (EEE)

No fue hasta los hechos que comenzaron a mediados de los ochenta, que no fueron ni causales entre sí ni interdependientes de ningún otro modo, cuando Austria comenzó a reconsiderar su posición internacional tradicional. El Acta Única Europea de 1986 decretó la transformación del Mercado Común en Mercado Único antes de finales de 1992. Estaba claro que esto supondría mayores desventajas económicas para los Estados no miembros de las Comunidades Europeas, estuvieran o no unidos a ésta por tratados de libre comercio e independientemente de la puesta en marcha, proyectada desde hace tiempo, del Espacio Económico Europeo (E.E.E), como finalmente ocurrió en 1994. Las cuestiones de si la adhesión a las Comunidades no sería finalmente imperativa y de cómo tal adhesión podría justificarse incluso en un país permanentemente neutral, tomaron repentinamente un renovado e inmediato interés.

La reconsideración de la adhesión

Ocurrió casi al mismo tiempo que Gorbachov comenzó su política de *perestroika*. Las tendencias de desintegración del bloque del Este llegaron pronto, suscitando el debate de si la neutralidad permanente de Austria debía todavía observarse tan estrictamente como para suponer un obstáculo insalvable con vistas a la adhesión a las Comunidades Europeas. En lo que respecta a las conclusiones extraídas del desarrollo de estos sucesos, podemos distinguir por lo menos tres fases o etapas en el camino hacia la reducción de las obligaciones de Austria derivadas de su neutralidad permanente.

Mientras que ya no se consideraba que la Unión Soviética tuviera el peso político necesario para evitar que Austria ingresase en las Comunidades Europeas, parecía aconsejable mantener un mínimo de decoro político con respecto a la superpotencia que decaía. Por este motivo se buscó adecuar el mismo Derecho comunitario de tal forma que no existiera objeción a la adhesión de un Estado permanentemente neutral.

En primer lugar, se recurrió al Protocolo de Luxemburgo de 1966. La práctica comunitaria basada en dicho protocolo había originado, según se aseguraba, un Derecho consuetudinario comunitario que supuestamente garantizaba a cada uno de los Estados miembros el derecho a bloquear la toma de decisiones por mayoría cualificada alegando intereses nacionales superiores. Por ello, las sanciones económicas contra un tercer Estado basadas en el artículo 113 del tratado de la CEE no se podrían aprobar en contra de la objeción expresa de un Estado miem-

bro permanentemente neutral. Por supuesto, la validez de este argumento dependía de la correcta interpretación del Protocolo de Luxemburgo y de la práctica comunitaria derivada de ella. De hecho, este argumento era muy cuestionable.

En segundo lugar, los artículos 223 y 224 del Tratado de la CEE (el primero referente a las medidas adoptadas por un Estado miembro para preservar sus intereses esenciales de seguridad en materia de producción o comercialización de armas, municiones y otro tipo de armamento; el segundo relativo a las medidas adoptadas por un Estado miembro para cumplir las obligaciones referentes al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional), se interpretaban de tal manera que constituían una cláusula de exención en favor de un Estado miembro permanentemente neutral a la que se podía recurrir en tiempo de guerra para cumplir sus obligaciones como neutral. Pero era y sigue siendo más que dudoso que estas disposiciones sirvieran claramente a tal propósito. Además, de acuerdo con el artículo 225 del Tratado de la CEE, la última palabra referente a la correcta interpretación de los artículos 223 y 224, en caso de un conflicto provocado por la adopción de medidas sancionadoras por un Estado miembro permanentemente neutral, la tiene el Tribunal Europeo de Justicia y no dicho Estado miembro.

Afortunadamente para Austria, el ocaso progresivo del poder soviético y la aparente desintegración del bloque del Este hicieron pronto innecesario confiar en las complicadas e inconvincentes interpretaciones del Derecho comunitario. Mucho menos complicado y a la vez mucho más plausible fue el siguiente argumento: un pequeño Estado permanentemente neutral justo en el corazón de Europa, que por necesidad depende económicamente de las Comunidades Europeas, gozaría de una posición mucho más favorable si fuese Estado miembro, y por tanto, representado en el Consejo y otras instituciones comunitarias, que si permaneciera fuera de las Comunidades. Bajo estas circunstancias, la integración parecía ahora bastante apropiada para los neutrales. Desde este punto de vista un Estado permanentemente neutral en la posición de Austria tendría el derecho no sólo a ingresar en las Comunidades Europeas, sino (casi) el deber de hacerlo, incluso y especialmente desde la perspectiva de la neutralidad permanente.

La petición de ingreso

El debate avanzó más o menos hasta este punto cuando Austria firmó su solicitud de adhesión el 17 de julio de 1989. En esta solicitud, Austria todavía mantenía su postura de Estado permanentemente neutral.

La neutralidad permanente y la seguridad colectiva en los años 90

El sentido de esa reserva parecía ya dudoso por esas fechas. Por un lado, con el final del conflicto Este-Oeste, la ONU estaba recuperando su capacidad de actuación hasta tal punto de que incluso era posible el restablecimiento del principio de seguridad colectiva. Y la (segunda) Guerra del Golfo de 1990-91, originada por la agresión militar de Irak contra Kuwait y el intento de anexión de éste por aquél, convirtió esta posibilidad en real, por lo menos hasta cierto punto. Austria garantizó a los Estados aliados el uso de su espacio aéreo para el transporte, con el argumento (no muy consistente en sí mismo) de que la prioridad de la seguridad colectiva sobre la neutralidad permanente (una prioridad que, por ello, fue también admitida por Austria, al menos en principio), permitiría a un Estado permanentemente neutral participar en las medidas tomadas al respecto, a condición de que dicho Estado neutral se reservase la decisión sobre el tipo y la magnitud de su participación. La inconsistencia del argumento es evidente, ya que la prioridad de la seguridad colectiva significa, para un Estado permanentemente neutral, que no sólo tiene el derecho, sino la obligación de participar. En este caso, cualquier tipo de libre delimitación, por el Estado permanentemente neutral, sobre el alcance de su participación en la seguridad colectiva, está fuera de lugar.

Formas y medios de terminar con la neutralidad permanente de Austria

Por otro lado, el mantenimiento del status permanentemente neutral de Austria, o al menos la obligación legal de mantener dicho status, se estaban poniendo en cuestión.

El cambio de circunstancias

De acuerdo con una parte del argumento, el final del conflicto Este-Oeste había cambiado radicalmente la situación geopolítica de la neutralidad permanente de Austria y había eliminado el objetivo y el propósito de dicho status. Un cambio de circunstancias tan fundamental constituye, como ya sabemos, una base para derogar un tratado internacional, reconocida por el artículo 62 de la Convención de Viena de 1969; y esta base podía transferirse fácilmente de relaciones de tratado a relaciones de causi-tratado (esto es, a relaciones de un carácter cuasi-contractual). Fue, en efecto, recurriendo al mismo cambio de cir-

cunstancias que el gobierno austríaco declaró, en 1991, que ciertas partes del Tratado de Estado de 1955 habían quedado obsoletas y, por lo tanto, habían dejado de estar en vigor.

*La notificación de Austria de su neutralidad permanente
¿una mera declaración de intenciones?*

Pero al alegar esos motivos para anular los Tratados (o cuasi-tratados) —bien por la *clausula rebus sic stantibus* (o cláusula relativa al cambio de circunstancias), bien por simple caída en desuso— en relación con la denuncia de la neutralidad permanente de Austria, podría existir el peligro (o, menos dramáticamente, la posibilidad) de que algunos Estados planteasen objeciones. Para afrontar esta posibilidad, y para llegar a las verdaderas raíces del problema, se desarrolló otra teoría que cuestionaba el carácter obligatorio de la neutralidad permanente de Austria desde el principio. Se pensaba que la notificación de este status por parte de Austria y su reconocimiento por los demás miembros de la comunidad internacional no suponía en absoluto una relación cuasi-contractual. La notificación de Austria no había sido una promesa internacional, sino sólo una declaración de intenciones sin compromiso; su aceptación por los demás miembros de la comunidad internacional no implicaba nada más que el reconocimiento de un Estado; tal reconocimiento no impedía que el Estado renunciase a su independencia y, por tanto, a su existencia como sujeto de Derecho internacional, por ejemplo, uniéndose a otro Estado. Por este motivo Austria era libre de renunciar a su status de neutralidad permanente en cualquier momento simplemente comunicándolo a los demás miembros de la comunidad internacional.

La desaparición de la Unión Soviética

En medio de las dos propuestas para una solución final al problema de la neutralidad de Austria, apareció otro obstáculo. Se pensaba que con el desmembramiento de la Unión Soviética, desaparecería el Estado que había sido inicialmente el más interesado en la neutralidad permanente de Austria. La desaparición de la Unión Soviética como el «socio» de Austria más interesado en su neutralidad permanente, sin duda, facilitaría legal y políticamente el final de dicho status. (Por cierto, Austria nunca ha aceptado a Rusia como Estado sucesor de la Unión Soviética en lo que concierne al Tratado de Estado de Austria. Si esto ha sido posible bajo el Derecho internacional, ¿por qué no va a ser posible negar a Rusia la palabra en la cuestión de la neutralidad permanente de Austria?)

Pero Austria no ha decidido aún derogar su status permanentemente neutral.

La neutralidad y la pertenencia a la Unión Europea (I)

Por otro lado, la Comisión Europea, en su *avis* sobre la solicitud de adhesión de Austria a las Comunidades Europeas presentada en 1991, expresó sus dudas sobre la compatibilidad de la neutralidad permanente de Austria con sus obligaciones (futuras) en virtud del Derecho comunitario, especialmente con su participación en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) (entonces ideada y después basada en el Tratado de Maastricht de 1992). Así pues, Austria tendría que explicar su postura al respecto.

En consecuencia, Austria emitió un comunicado el 9 de noviembre de 1993, durante la fase final de las negociaciones del tratado de adhesión, en el que decía que «participaría activamente en la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión», y que «aceptaba las disposiciones al respecto del Título V del Tratado de Maastricht». Además, Austria era de la opinión de que la participación activa, en un espíritu de solidaridad, en la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión «sería compatible con sus normas constitucionales». (El término «normas constitucionales» era una clara referencia a la Ley de Neutralidad Permanente que forma parte de la Constitución de Austria).

La redefinición de la neutralidad permanente de Austria

Al mismo tiempo, Austria comenzó a redefinir el significado, y por tanto, el concepto (lo que se consideraba que era su status) de neutralidad permanente. El status especial de Austria se reducía a tres obligaciones: no participar en ninguna guerra entre dos o más Estados; no convertirse en miembro de ninguna alianza militar; y no permitir el estacionamiento de tropas extranjeras en su territorio. (A veces se llama a esta teoría la «teoría del aguacate», pues lo que queda de neutralidad permanente es sólo su núcleo duro).

Con todo, los tres puntos permiten un amplio margen de interpretaciones. ¿Dónde está el límite entre la guerra y las medidas de seguridad colectiva que no constituyen una guerra (al menos nunca más desde la Guerra del Golfo de 1990-91) tal y como la define el Derecho internacional? ¿Dónde está el límite entre una alianza militar y un sistema (regional) de seguridad colectiva? ¿Se deben considerar «tropas extranjeras», desde el punto de vista de Austria, aquellas

tropas formadas y mantenidas dentro de un sistema de seguridad colectiva (regional o universal) incluso si Austria llegase a ser miembro de tal sistema (como ya lo es en el caso de la ONU)?

La neutralidad y la pertenencia a la Unión Europea (II)

En lo que respecta a la actuación dentro de la UE, la posición de Austria está supeditada a la (primera) Declaración Común de Política Exterior y de Seguridad Común que forma parte integral del Acta Final del Tratado de Adhesión del 24 de junio de 1994. De acuerdo con esta Declaración «los nuevos Estados miembros deberán estar preparados y ser capaces de participar plena y activamente en la Política Exterior y de Seguridad Común tal y como se estipula en el Tratado de la Unión Europea».

LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA

Esta Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) abarca, de acuerdo con el artículo J.4, párrafo 1 del Tratado de Maastricht, todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluyendo, a largo plazo, el establecimiento de una Política Común de Defensa que podría dar lugar, en el momento adecuado, a una Defensa Común.

El papel de la Unión Europea Occidental

En relación a este aspecto (párrafo 2), «la Unión Europea Occidental (UEO), que forma parte integral de desarrollo de la Unión Europea, es la encargada de elaborar y llevar a cabo las decisiones y acciones de la Unión respecto a su política de defensa. Los acuerdos prácticos son competencia del Consejo Europeo, que actúa conjuntamente con los órganos de la UEO». Junto al Tratado de la Unión Europea hay una Declaración sobre el papel de la UEO y su relación con la Unión Europea y la OTAN. En esta Declaración, la UEO se establece para constituir el componente defensivo de la Unión Europea y como mecanismo para fortalecer el pilar europeo de la OTAN. Además, se reitera el papel de la UEO

para conseguir una política europea de defensa común y ponerla en marcha con el desarrollo de su parte operativa.

El acto correspondiente de la UEO fue la Declaración de Petersberg de junio de 1992. En esta Declaración, los Estados miembros de la UEO expresaron su acuerdo para poner contingentes de tropas de todos los cuerpos de sus fuerzas armadas a disposición de la organización. La Declaración de Petersberg tiene particular importancia, ya que manifiesta la intención expresa de la UEO de cooperar con la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y con la ONU en las cuestiones de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz, demostrando con ello la disposición de la UEO para convertirse en un instrumento efectivo de un sistema de seguridad colectiva tanto regional como universal.

El papel de la OTAN

A principios de 1994, la OTAN dio la bienvenida a la puesta en marcha del Tratado de Maastricht, así como a la intensificación de la cooperación con la UEO para fortalecer el pilar europeo de la alianza. En 1995, la OTAN mostró su apoyo al desarrollo de fuerzas multinacionales que fuesen capaces de fortalecer el pilar europeo de la OTAN. Esto se refería a la iniciativa conjunta de España, Francia e Italia para crear fuerzas comunes de mar y tierra (EUROFOR y EUROMARFOR), que deberían estar subordinadas a la UEO y abiertas a todos sus Estados miembros, pero también listas para su utilización en el marco de la OTAN. La cooperación entre la OTAN y la UEO ha quedado institucionalizada con reuniones comunes del Consejo y la participación recíproca de oficiales de una organización en las reuniones de la otra.

La antigua OTAN

La OTAN, o lo que debería llamar «la antigua OTAN», fue fundada en 1949 por 12 Estados como una organización de autodefensa colectiva bajo el artículo 51 de la Carta de la ONU. A finales de los ochenta había crecido hasta los 16 miembros (incluyendo España). La OTAN ha respondido de diferentes maneras a las transformaciones políticas que han tenido lugar en Europa Central y Oriental desde 1989 (que han provocado el desmembramiento de la Unión Soviética y Yugoslavia); sin embargo, el avance más importante es el cambio gradual del carácter de la OTAN de una alianza para la defensa a una alianza, e incluso un mecanismo, de seguridad conseguido paso a paso a través de las

decisiones tomadas en Londres en 1990, en Roma en 1991, en Bruselas en 1994 y en Madrid en 1997.

La nueva OTAN

La piedra angular de la nueva OTAN era y es, ante todo, su ampliación hacia la Europa Central y Oriental (la llamada «ampliación al Este»), la primera parte de la cual se completará en el 50º aniversario de la OTAN en 1999 con los ingresos de Polonia, la República Checa y Hungría; en segundo lugar, el Consejo de Seguridad del Atlántico Norte, que integra a los países miembros de la OTAN y el Pacto de Varsovia, y entre tanto, después de la disolución de la Unión Soviética y Yugoslavia, ampliado también a los miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CIS), Albania, Eslovenia y Macedonia; por último, la Asociación para la Paz, creada como un programa de asociación real en favor de todos los países de la OSCE.

En 1997, el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte y la Asociación para la Paz se unieron en un nuevo Consejo de la Asociación Euro-Atlántica para lograr una mayor integración de aquellos países que no habían tenido la oportunidad de ingresar en la estructura de seguridad de la OTAN en la primera fase de ampliación. La especial importancia de Rusia queda demostrada por un Consejo Común Permanente OTAN-Rusia creado en 1997, así como la de Ucrania, con la creación de una Comisión OTAN-Ucrania.

La OTAN y la seguridad europea

De acuerdo con la OTAN, es deseable la existencia de una amplia estructura de seguridad europea, de la que deberían ser partes complementarias una OSCE fortalecida, una OTAN ampliada y un activo Consejo de Asociación Euro-Atlántico, incluyendo una reforzada Asociación para la Paz (a veces llamada «PfP plus», en sus siglas inglesas).

Cooperación con la ONU y la OSCE

Así pues, la OTAN está lista para cooperar con la OSCE y la ONU en la tarea de mantener y restaurar la paz. La misión de IFOR/SFOR, una fuerza militar multinacional bajo el liderazgo de la OTAN a la que la ONU ha encomendado la ejecución de los aspectos militares del Acuerdo de Dayton en Bosnia, es un buen prototipo.

La Asociación para la Paz

Sin embargo, la iniciativa más importante es la Asociación para la Paz. Su propósito es fortalecer la estabilidad de Europa por medio de una cooperación comprensiva política y militar, reduciendo las amenazas a la paz y promoviendo las relaciones internacionales sobre la base de principios democráticos. La relación entre la OTAN y los países miembros de la Asociación para la Paz se decide individualmente con cada país según sus propios intereses y capacidades. Además, la OTAN está a disposición de cualquier Estado de la Asociación para consultas en caso de que éstos consideren que peligran su integridad territorial, su independencia política o su seguridad general.

Austria es miembro de la Asociación para la Paz sobre la base de un documento firmado en 1995. Esto no ha originado debates sobre la neutralidad permanente de Austria, tanto menos en cuanto que Suiza (también permanentemente neutral) y Suecia (tradicionalmente neutral) son asimismo miembros de la Asociación.

El papel de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

Sólo queda por mencionar a la OSCE, cuyos 52 miembros abarcan desde la región europea, para los propósitos de la organización, a Asia Central. La OSCE se considera a sí misma una organización regional dentro de lo estipulado en el Capítulo VIII de la Carta de la ONU. Esto también incluye el derecho a poner en marcha la seguridad regional colectiva. Pero hasta ahora la OSCE no ha sido capaz de contribuir decisivamente a la pacificación de los diferentes puntos conflictivos de Europa, ya que carece de la capacidad de crear una voluntad política fuerte y de los medios militares para su ejecución. No hay ninguna duda de que la OSCE dependerá de la OTAN o de su pilar europeo, la UEO, para las misiones militares.

LA SEGURIDAD COLECTIVA Y EL BIEN COMÚN INTERNACIONAL

Volvamos ahora a la cuestión inicial. ¿Cuáles son los deberes de un Estado como Austria, vistos en el contexto del presente escenario de la

estructura de seguridad europea? ¿Y qué resulta de ello en lo referente a si Austria debe o no ingresar en la OTAN? Si tenemos presente esta cuestión, la idea más importante es la de la seguridad como parte del bien común internacional.

El concepto del bien común (*bonum commune*)

El enfoque tradicional

La filosofía del derecho y del Estado han considerado, desde la antigüedad, que el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad son el principal objetivo y propósito de la forma política de organización de la sociedad, ya sea del Estado para con sus ciudadanos, o de la comunidad internacional para con los Estados. De hecho, la seguridad no es sino el aspecto subjetivo del concepto objetivo de paz, estando un Estado en orden entre los miembros de la sociedad; junto a un mínimo necesario de libertad y bienestar social, la paz (y la seguridad) conforma el «sólo el orden de la paz», que corresponde al concepto clásico de bien común (*bonum commune*) que puede aplicarse, *mutatis mutandis*, también a la comunidad internacional (como *bonum commune humanitatis*).

El concepto de bien común fue ampliamente explicado por Tomás de Aquino (1225-1274) en el siglo XIII, y de nuevo por los varios representantes de la Escuela de Salamanca en el siglo XVI y a principios del XVII; como ejemplos destacados me referiré solamente a Francisco de Vitoria († 1546), Domingo de Soto (1495-1560) y Francisco Suárez (1548-1617). Hoy el concepto de bien común es un aspecto importante, por no decir el más importante en las enseñanzas sociales de la Iglesia, y también está presente en la Constitución Pastoral *Gaudium et spes* del Concilio Vaticano II.

El enfoque moderno

Sin embargo, la paz y la seguridad no son sólo elementos esenciales del pensamiento del derecho natural; se les considera por lo general la *raison d'être* del Estado en todas las escuelas importantes de filosofía legal hoy en día. Un Estado que no puede proteger a sus ciudadanos contra los ataques violentos de dentro o de fuera pierde su derecho a existir, y para justificar su petición de obediencia en lo que respecta a sus ciudadanos y otros individuos suje-

tos a su orden legal, el Estado debe llevar a cabo todo lo necesario para mantener la paz y la seguridad (tanto interna como externa).

El orden del Estado (y de la comunidad internacional) es pues primariamente un ordenamiento de paz. O, como expuso San Agustín (354-430) *pax est ordinata concordia*.

Asegurando la seguridad

Objeto y propósito del Derecho internacional

De hecho, es sabido que el principal objetivo del ordenamiento legal internacional es mantener la paz entre los Estados.

El objeto y propósito de la ONU

Si es así, ¿por qué se asombran muchos estudiantes cuando se les pregunta en un examen por qué se necesita todavía una organización internacional como la ONU para conseguir la paz? Más tarde o más temprano, sin embargo, todos los candidatos alcanzarán la respuesta aparente: Se necesita una organización mundial de la paz contra aquellos Estados que no están dispuestos a obedecer el mandamiento de la ley que les ordena mantener la paz. Estos Estados han tenido que ser forzados a ello; y por lo que respecta a la ONU, esto se hace en el marco de un sistema de seguridad colectiva de acuerdo con la que todos los Estados actúan comúnmente contra cualquiera de ellos que cometa una infracción o una amenaza contra la paz.

La necesidad de una seguridad colectiva

Esto no supone más que la aplicación, en el campo internacional, de una antigua experiencia sacada del contexto local: Mientras haya individuos que hacen caso omiso del mandamiento de la paz y violan los derechos de los demás, éstos y sus derechos deben ser suficientemente protegidos. Y esto sólo es posible con el uso de la necesaria fuerza coercitiva contra aquellos que utilizan la fuerza para infringir la ley. Más sencillamente: el uso de la fuerza justifica el uso de la (contra) fuerza. Este principio ya lo formularon los antiguos romanos: *vim vi repellere licet*.

La esencia de la seguridad colectiva

Antiguamente se reclutaba a todos los hombres capaces de llevar armas para participar en acciones públicas contra el quebrantamiento de la ley. Hoy, en nuestros Estados modernos y bien organizados, esta función recae en cuerpos especiales de seguridad, esto es, en la fuerza de policía para asuntos internos, y en las fuerzas armadas para los asuntos internacionales.

En esta como en otras cuestiones, la comunidad internacional y su estructura no son todavía análogos al Estado moderno; es más, su desarrollo institucional recuerda al del Estado en la Baja Edad Media. Así, dentro de la ONU todavía se pide la participación de todos los Estados en las sanciones militares necesarias para contrarrestar con efectividad cualquier infracción o amenaza a la paz o actos de agresión (estos son los *termini technici* que aparecen en el título del capítulo VII de la Carta de la ONU) y, por tanto, en el mantenimiento o restauración de la paz.

El deber del Estado individual de participar en un sistema de seguridad colectiva

Esencia de tal deber

Ya que la paz y la seguridad internacional son bienes de la comunidad internacional de los que disfrutan todos los Estados (esta es la verdadera esencia del bien común), cada Estado tiene también el deber de cooperar, en la medida de sus capacidades, en su mantenimiento y, si fuese necesario, también en su restauración.

Extensión de tal deber

«Dentro de los límites de su capacidad» significa que cada Estado tiene el deber de contribuir de acuerdo con sus posibilidades; así pues, los Estados más grandes contribuirán más, y los pequeños menos. La obligación de contribuir «de acuerdo con las posibilidades de cada uno» incluye también la obligación de prever a tiempo que se está listo para dar su contribución cuando se llegue a un punto decisivo; por lo que ningún Estado puede excusar su falta de contribución al mantenimiento o restauración de la paz alegando la carencia de los medios necesarios. La inadecuada preparación para los casos de emergencia

se considera en sí misma una violación (intencionada o negligente) del deber de participar en la seguridad colectiva.

¿Equivale la neutralidad permanente a seguridad colectiva?

En este punto surge la siguiente pregunta: ¿Puede considerarse la neutralidad (permanente) como una contribución específica al mantenimiento o restauración de la paz y seguridad internacionales equivalente al menos a la participación en medidas de seguridad colectiva?

Si, como hemos visto, la contribución de un Estado particular a la seguridad colectiva consiste por su parte en la aplicación de una acción militar decidida por la comunidad internacional como un todo contra un Estado agresor, la neutralidad queda excluida *a priori* como una contribución específica al mantenimiento o restauración de la paz y la seguridad internacionales equivalente a la participación en medidas de seguridad colectiva. Esto también se deduce de las siguientes consideraciones.

Neutralidad (permanente) como no interferencia

En primer lugar, podría considerarse la neutralidad como no interferencia. Un Estado comete una violación o amenaza con ello, los demás Estados se levantan contra él colectivamente, y sólo uno de ellos no toma parte en las medidas de seguridad colectiva. Es evidente que la postura de éste último no constituye ninguna contribución a la restauración de la paz; ni mucho menos puede considerarse como una contribución específica equivalente a las medidas de seguridad colectiva.

Neutralidad permanente como «pacigérance»

En segundo lugar, la neutralidad también puede entenderse como *pacigérance* (esto es, «empeñarse en la paz» en contraste con «empeñarse en la guerra»), una postura reivindicada por Austria al menos durante la era Kreisky/Kirchschräger, durante los setenta y buena parte de los ochenta. La *pacigérance* denotaba «interferencia por persuasión» y era puesta en práctica por un Estado ante un conflicto o situación entre dos o más Estados que constituyera una violación o una amenaza a la paz y seguridad internacionales, con el propósito de convencerles de que iría en el bien de todos abstenerse del uso de cualquier

tipo de fuerza y tratar de solucionar los problemas con medios pacíficos. Sin embargo, la *pacigérance* puede considerarse una contribución específica al mantenimiento de la paz, equivalente a medidas de seguridad colectiva sólo si el Estado implicado en estas «actuaciones de persuasión», y sólo ese Estado, estuviera en condiciones de utilizar esos medios de *pacigérance*.

Pero todos y cada uno de los Estados tienen la posibilidad de intentar convencer a otro Estado de las ventajas de resolver las disputas con medios pacíficos. Por lo que un Estado que, invocando su status de neutralidad permanente, se restringe a sí mismo a lo que se entiende por *pacigérance* no está realizando ninguna contribución especial al mantenimiento de la paz; y ya que la persuasión a menudo no es suficiente para impedir que un Estado logre sus intereses por el uso de la fuerza, un Estado que se limita a la *pacigérance* no contribuye de modo efectivo, y de hecho no contribuye en absoluto, al mantenimiento de la paz de una manera que sea equiparable a la participación en medidas colectivas.

*La neutralidad permanente no es equiparable
a la seguridad colectiva*

En consecuencia, la neutralidad (permanente) no puede considerarse una contribución específica al mantenimiento o restauración de la paz y la seguridad internacionales equiparable a la imposición de medidas en un sistema de seguridad colectiva.

Consecuencias para un Estado permanentemente neutral

¿Se deriva de esto la obligación de que un Estado permanentemente neutral renuncie a su status y se integre en un sistema de seguridad colectiva?

En general

Si un Estado tiene el deber de contribuir a un sistema de seguridad colectiva, entonces no tiene elección entre contribuir y mantener su status neutral. Por supuesto, esto es aplicable sólo en aquellos casos en los que los Estados tengan libertad de elección entre ambas alternativas. Esta cuestión juega un papel considerable en lo que respecta a la neutralidad permanente de Austria.

Para Austria

La Segunda Guerra del Golfo y la seguridad colectiva

Sin embargo, como ya hemos señalado, no puede haber muchas dudas de que, desde el final del conflicto Este-Oeste, y más especialmente, desde el resurgimiento (aunque cauto) de la seguridad colectiva dentro del sistema de la ONU durante la Segunda Guerra del Golfo (1990-1991), tanto la ONU como Austria están de acuerdo en lo fundamental sobre la obligación de que todos los Estados miembros participen en las medidas de seguridad colectiva. Por este motivo Austria no podía recurrir, al menos no en relación con la ONU, a su neutralidad permanente para excusarse de participar en medidas de seguridad colectiva.

El final del conflicto Este-Oeste

Pero falta todavía responder a la cuestión desde un punto de vista aún más importante. Si la creación de la neutralidad permanente de Austria fue una consecuencia del conflicto Este-Oeste, y si cada Estado tiene el deber de contribuir a la seguridad colectiva, Austria tiene la obligación, después del final del conflicto Este-Oeste, de dar los pasos adecuados para renunciar a su status de neutralidad permanente.

El derecho y el deber de Austria de renunciar a la neutralidad permanente

Legalmente no tendría que haber dificultades ya que Austria puede invocar, como ya hemos dicho, un cambio fundamental de circunstancias, que ahora difieren tanto de las existentes en 1955, cuando se creó la neutralidad permanente, para sentar una base válida con vistas a acabar con una obligación de un carácter cuasi-contractual.

Además, ningún otro Estado tendrá argumentos para oponerse a que Austria derogue su neutralidad permanente, ya que al esfuerzo que ésta ha realizado para cumplir con su obligación hacia la comunidad internacional en general y hacia la ONU en particular, apartando cualquier obstáculo contra su participación en la seguridad colectiva —un deber que, bajo la carta de la ONU, deja de lado cualquier otra obligación— no pueden encontrarse objeciones. De todas formas, cualquier objeción que pudiera plantearse sería considerada una violación, por parte del Estado objeto, del sistema existente para el mantenimiento de la paz y la seguridad colectiva.

El deber de participar en la seguridad colectiva

En general

Resumiendo este punto, llegamos a la conclusión de que cada Estado neutral o permanentemente neutral tiene el deber de renunciar a su neutralidad (permanente), si existe la mínima posibilidad de hacerlo, y de integrarse en un sistema de seguridad colectiva.

Respecto a un sistema regional

Ahora llegamos al siguiente punto: ¿El deber de participar en un sistema de seguridad colectiva es aplicable sólo respecto a la ONU como una organización mundial de paz, o también respecto a un sistema de seguridad colectiva?

La seguridad colectiva significa crear seguridad amenazando a cualquier agresor potencial con (contra-)medidas colectivas. Si el agresor fuera un Estado poderoso, esto sería factible sólo a través de la cooperación de todos los Estados a escala universal. Pero no puede excluirse, al menos en principio, que la seguridad colectiva también pueda funcionar a nivel regional.

El principio de subsidiariedad

En primer lugar, conseguir la seguridad colectiva por medio de un sistema regional se corresponde con el principio de subsidiariedad, que es fundamental en la relación entre el individuo y el Estado, por un lado, y entre el Estado y la comunidad internacional, por otro; un principio que tienen que respetar tanto el Estado como la comunidad internacional en su tarea por lograr el bien común; y este principio de subsidiariedad es que se ha incluido expresamente en el Tratado de la CE sólo a partir del Tratado de Maastricht de 1992.

La seguridad colectiva regional en la Carta de la ONU

En segundo lugar, el Capítulo VIII de la Carta de la ONU da la bienvenida a la existencia de organismos regionales de seguridad colectiva, y reconoce su papel básico para la resolución pacífica de las disputas internacionales y, si fuese necesario, para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, aunque bajo el control del Consejo de Seguridad y su derecho a reservarse, en

cada caso, la decisión sobre las medidas necesarias para el mantenimiento o restauración de la paz, así como su puesta en marcha.

La seguridad colectiva regional en la práctica de la ONU

En tercer y último lugar, es un hecho que hoy la misma ONU hace uso de ciertos organismos regionales para la ejecución de medidas de mantenimiento de la paz o restauración de la paz, en las que involucrar a la Organización Mundial como tal o en solitario, no hubiera sido posible. Podemos referirnos, por ejemplo, a la Fuerza de Implementación (IFOR) y a la Fuerza de Estabilización (SFOR) que han restaurado la paz en Bosnia y Herzegovina, actuando por mandato del Consejo de Seguridad y bajo el mando de la OTAN, y cuya continua presencia se considera indispensable para mantener la paz y poner en marcha el Acuerdo de Dayton de 1996. Esto también puede servir como ejemplo para una organización (léase OTAN) que fue creada originalmente con el propósito de auto-defensa colectiva bajo el Capítulo VII (artículo 51 de la Carta de la ONU) y que se encuentra ahora, bajo unas circunstancias radicalmente cambiadas, en un proceso de transformación en una organización al servicio de la seguridad colectiva.

Conclusión intermedia

Sin embargo, si el mantenimiento de la paz por medio de un sistema de seguridad colectiva regional tiene que ser aceptado en teoría, y si, además, ya ha sido aceptado en la práctica, la obligación para cada Estado de participar en la seguridad colectiva se extiende también a los sistemas regionales.

CONCLUSIONES

La seguridad colectiva universal

Si resumimos todos los argumentos históricos y dogmáticos expuestos hasta ahora, es inevitable la conclusión de que ningún Estado tiene derecho

a mantener, sin una obligación internacional clara que no puede determinarse, un status especial que le impida participar en un sistema de seguridad colectiva. Ya que la seguridad colectiva es, en el presente estado de desarrollo de la comunidad internacional, el único modo efectivo de preservar y restaurar la paz internacional y la seguridad. Y la paz y la seguridad son el primero y más importante aspecto del bien común internacional, cuya consecución es de nuevo la razón de la existencia de la comunidad internacional como un sistema gobernado por el imperio de la ley. Así pues, la aceptación y participación en la seguridad colectiva, por un lado, y su rechazo, por otro, es equivalente a la aceptación o rechazo de la idea de un orden legal internacional como un todo.

La seguridad colectiva regional

Esta conclusión es válida no sólo respecto a un sistema universal como el que actualmente constituye la ONU. Es igualmente válido respecto a un sistema regional. De hecho, éste no es más que la aplicación, en un campo especial, de la norma general de que cada Estado tiene el deber de contribuir, de todas las formas posibles, al bien común internacional. Y actuando así el Estado ha de hacer uso, con buena fe y sin recurrir a excusas sin fundamento, de aquellas instituciones y procedimientos que en ese momento existen *in concreto* a nivel internacional, ya sea en todo el mundo o en la región a la que pertenece el Estado en particular.

Consecuencias para Austria

Nuestro argumento ha partido de la discusión legal y política que actualmente tiene lugar en Austria acerca de si el país debe o no ingresar en la OTAN (o, al menos, en la UEO como su pilar europeo y al mismo tiempo, como el arma futura de la Unión Europea). Por lo que respecta a Austria, no debe haber dudas, a la luz de los argumentos antes expuestos, de que tarde o temprano tendrá que decidirse en favor de participar en la seguridad regional colectiva, y, si lo hace, en favor del sistema más efectivo que se ofrece hoy en Europa.

Consideraciones finales

Sin embargo, el caso de Austria ha sido el punto de partida para consideraciones más fundamentales. Son estas consideraciones de principio las que me gustaría resumir para concluir mis modestas consideraciones.

Cada uno de nosotros tiene el deber de aportar su granito de arena en la construcción y desarrollo de la sociedad en sus varias formas; del mismo modo, cada Estado tiene un deber similar de contribuir al bienestar de la comunidad internacional. Esta contribución sólo puede realizarse bajo las particulares condiciones internacionales que existen en un momento dado, no importa lo imperfecto que puedan ser el sistema internacional institucionalizado a escala universal y sus varios subsistemas a nivel regional.

Los sistemas contruidos por el hombre son por naturaleza imperfectos, ya que reflejan la misma imperfección del hombre. Esta imperfección es parte de la *conditio humana* y, por tanto, inevitable. Sin embargo, lo que es inevitable ha de aceptarse. La imperfección del sistema en nuestro contexto de sistema regional de seguridad europea, no puede servir como excusa para que un Estado no cumpla con su parte de la carga. Ya que es el desafío del *hic et nunc* al que nos enfrentamos, e *hic et nunc* donde tenemos que responder a este desafío. La responsabilidad del Estado, así como la del individuo, es siempre la responsabilidad de hoy; no debe eludirse simplemente deplorando el pasado o esperando un futuro mejor.