

LA NEUTRALIDAD DE SUIZA Y DE COSTA RICA

Jürg Martín Gabriel

JURG MARTIN GABRIEL
Político suizo. Profesor. Universidad de San Gall, Suiza.

I. INTRODUCCION

Hacer comparaciones es buscar similitudes y diferencias. En el caso de la neutralidad de Costa Rica y de Suiza existen las dos. Veremos primero las similitudes que son más numerosas que las diferencias:

- Ambos son países pequeños, conocidos por su belleza.
- Son naciones occidentales, democráticas que respetan los derechos humanos.
- Son sociedades pluralistas con una economía de mercado libre.
- Son estados sin neutralidad moral.
- Tienen sistemas políticos estables, sin peligro de subversión ideológica, ni de la derecha ni de la izquierda.
- Son países pacíficos y por eso pueden practicar la neutralidad perpetua que tiene un objetivo claro de paz.
- Los dos países no practican solamente la neutralidad ocasional o una simple política de neutralismo y no-alineación que puede contener la guerra.

- La neutralidad de estas dos naciones esta basada en el derecho internacional.
- Los dos practican una neutralidad activa a través de buenos oficios.
- Finalmente, los dos obtuvieron reconocimiento internacional por su política activa de paz en forma del premio Nobel: el Presidente Arias para su mediación en Centroamérica y el señor Henri Dunant por la fundación de la Cruz Roja.

Por supuesto existen también algunas diferencias:

- Costa Rica tiene una neutralidad no armada, Suiza una neutralidad armada.
- La neutralidad costarricense es compatible con la seguridad colectiva, la neutralidad suiza tiene dificultades con ese concepto.
- Para Suiza la integración europea significa el desafío más grande por su neutralidad, Costa Rica no se ve confrontado con este problema hasta ahora.

Esta enumeración de similitudes y diferencias es intere-

sante aunque no muy científica. Sin embargo comparaciones científicas son posibles. Por ejemplo en el año 1985 el profesor más conocido de Suiza en derecho internacional, el señor Dietrich Schindler de la Universidad de Zurich, examinó la neutralidad de Costa Rica y de Suiza. Es un análisis muy valable. Personalmente, no siendo jurista pero politólogo, quisiera presentarles ahora otra comparación, basándome sobre un análisis de sistemas políticos internacionales.

En los 200 años pasados fue posible distinguir tres sistemas internacionales diferentes:

- el sistema clásico del equilibrio de las potencias del siglo 19
- el sistema revolucionario del siglo 20 con esfuerzos de hegemonía y con fuerte polarización
- sistemas de solidaridad también de siglo 20 con esfuerzos de seguridad colectiva y de integración

Cada uno de estos sistemas comprende conceptos típicos del poder, de la guerra y de la

neutralidad. Hacia este fondo quisiera examinar la neutralidad, primera la de Suiza y a continuación la de Costa Rica.

2. EL CONCEPTO SUIZO DE NEUTRALIDAD

A) *El sistema internacional clásico*

La neutralidad de Suiza se formó en el contexto del sistema europeo del equilibrio de las potencias. Este sistema encontró su punto culminante en el siglo 19 y se fundó sobre doctrinas precisas *del poder y de la guerra*.

La filosofía *del poder* fue aquella de la soberanía exterior total del estado o sea, la "razón del estado" o el "interés nacional". La existencia del estado fue el bien más alto, y la configuración ideal del poder internacional fue el equilibrio entre las principales potencias. Pero el mantenimiento de este equilibrio fue íntimamente unido a la guerra y a una teoría muy precisa de la guerra.

Los estados tuvieron un de-



carácter *permanente, armado, integral* y fundada en el *derecho internacional*.

recho a la guerra (*ius ad bellum*). La guerra fue considerada natural, normal y racional, ni buena ni mala, sino solamente instrumental y neutral. Como dijo Clausewitz: "La guerra es una continuación de la política con otros medios".

Además, las guerras del siglo 19 fueron limitadas en diferentes sentidos:

1. *Limitadas en la duración:* fueron cortas y por consiguiente no hubo polarización extrema.
2. *Limitadas en la extensión:* en estas guerras 'realistas'

los estados tercios pudieron adoptar una actitud de indiferencia y de tratamiento igual para todos los beligerantes.

3. *Limitadas en la tensión:* en estas guerras "realistas" los estados tercios pudieron adoptar una actitud de indiferencia y de tratamiento igual para todos los beligerantes.
4. *Limitadas en la violencia:* las acciones militares fueron reglamentadas por convenios internacionales de derecho de guerra, incluidos los convenios de derecho

internacional humanitario de la Cruz Roja.

5. *Limitadas en las esferas:* apenas existió la guerra económica que también fue reglamentada por el derecho internacional. Además los Convenios de la Haya de 1907 acordaron a los neutrales el derecho de libre cambio con todos los beligerantes. En este derecho insistió sobre todo el neutro más importante del siglo 19, los Estados Unidos.

Dentro de este sistema clásico y moderado nació el concepto de la neutralidad suiza de

La base *jurídica* fueron los Convenios de la Haya arriba mencionados. El carácter *permanente* significó obligaciones anticipadas militares y económicas. Es decir, el mantenimiento ya en tiempo de paz de un ejército fuerte y, también en tiempo de paz, ninguna participación en uniones aduaneras y económicas, ni en sanciones económicas de inspiración política. Esta idea de obligaciones militares y *económicas* en tiempo de paz se llama *neutralidad integral*.

B) *El sistema internacional revolucionario*

Con motivo de tres acontecimientos dramáticos de este

siglo, el orden internacional se transformó en un sistema revolucionario. Me refiero a la Primera y Segunda Guerra Mundial así como a la Guerra Fría. En las tres situaciones dominaron doctrinas muy diferentes del *poder* y de la guerra, afectando la neutralidad. Las ideas del poder se expresaron en tendencias hacia el imperialismo de derecha o de izquierda, de militarismo, fascismo y comunismo. El interés nacional fue idéntico con el interés universal revolucionario y no con un equilibrio internacional.

El concepto de la *guerra* era el del conflicto total en todas sus dimensiones:

- ideologías absolutas
- duración prolongada
- extensión mundial con violaciones de neutralidad
- tensión excesiva y polarización de bloques grandes
- violencia ilimitada y derecho de guerra no respetado
- guerra económica total, no solamente en mercancías pero también en finanzas y tecnologías en tiempo de guerra y de paz.

¿Qué fué la influencia de este sistema revolucionario sobre la neutralidad Suiza? Oficialmente ninguna porque el Gobierno pretende que practica todavía la neutralidad integral. En realidad, como lo demuestran varias investigaciones científicas, la neutralidad fue *limitada* o, en término técnico, *calificada*. Es decir, la parte militar de la neutralidad pudo mantenerse más o menos in-

tacta durante los tres acontecimientos, pero la parte económica sufrió.

Bajo la presión de los beligerantes Suiza fue obligada a participar en medidas de guerra económica. Sobre todo hacia el fin de la Segunda Guerra Mundial y durante la Guerra Fría, los Estados Unidos forzaron a Suiza a apoyar sus acciones económicas frente a los enemigos. Esta presión continúa hasta hoy. La administración Reagan obligó a Suiza a bloquear sistemáticamente exportaciones de alta tecnología hacia la Unión Soviética.

Con estas acciones, los suizos no violan ninguna obligación del derecho neutral, pero representan sin embargo una violación de la *política de neutralidad*, es decir de las obligaciones voluntarias en tiempo de paz. Dichas obligaciones son contenidas en un documento publicado por el Gobierno suizo en el año 1954, en el cual se estipula claramente que toda participación en sanciones económicas esta prohibida. Para evitar una tal participación es necesario limitar el comercio suizo a una "corriente normal", o sea representando un volumen comercial medio durante un período previo a la guerra. De esta manera, Suiza no puede servir como sitio para desviar sanciones y entonces favorecer una parte u otra del conflicto. Esta noción de "corriente normal" no fue nunca aceptada por los Estados Unidos ni en la Segunda Guerra Mundial, ni en la Guerra Fría, ni hasta hoy.

Resulta muy interesante ver como los Estados Unidos han cambiado su posición: en los siglos 18 y 19, en tanto que país marginal y neutral, estuvieron a favor del libre cambio de los neutrales hacia los beligerantes. En el siglo 20, como potencia mundial, están *contra* el cambio libre de los neutrales. Es una evidencia del hecho que los EEUU como potencia mundial jamás aceptaron el sistema internacional clásico.

C) *Sistemas internacionales solidarios*

Como reacción contra tendencias de polarización hubo esfuerzos de solidaridad. También aquí los norteamericanos jugaron un papel importante: el Presidente Wilson propuso la creación de la Sociedad de Naciones y el Presidente Roosevelt la Organización de las Naciones Unidas. En consecuencia, también fueron fundadas organizaciones regionales.

Estos sistemas de solidaridad internacional se basaron sobre conceptos distintos *del poder* y *de la guerra*. El valor supremo no fue más el "interés nacional" o la "razón del estado" sino el "interés internacional" o la "seguridad mundial". Y estos valores no eran compatibles con la guerra clásica. La guerra fue considerada como anormal e irracional.

La paz y la seguridad por el contrario, son hoy consideradas como normal y racional. Para mantener paz y seguridad es necesario organizar accio-

nes colectivas. Estas están en conflicto con la idea de mantenerse aparte, es decir de la neutralidad clásica.

¿Cuál fue la reacción de Suiza? En 1920, año de la fundación de la Sociedad de Naciones, Suiza decidió de adherir y de participar en esta primera tentativa de seguridad colectiva. Para solucionar el dilema entre neutralidad y solidaridad, dos decisiones fueron adoptadas. Una por la Sociedad de las Naciones, otra por Suiza: La Sociedad confirmó el estatuto particular de la neutralidad suiza del Congreso de Viena de 1815 y Suiza se comprometió a la participación en sanciones económicas pero no militares.

En consecuencia, el concepto de la neutralidad suiza fue oficialmente limitado y se llamó neutralidad "diferencial". Esto significa que Suiza fue dispuesta de diferenciar -en caso de sanciones económicas- entre la causa justa de la Sociedad y la causa injusta del agresor. Así Suiza consintió en parte la compatibilidad de la neutralidad y de la seguridad colectiva.

Lo que parecía importante fue el mantenimiento de la neutralidad militar. En la opinión del Gobierno suizo en este punto ningún compromiso era posible.

La concesión en cuestiones económicas en 1920 fue por eso simple, porque durante la Primera Guerra Mundial, como lo mencioné antes, los dere-

chos económicos neutrales no fueron respetados y la neutralidad en consecuencia ya limitada. Max Huber, Consejero jurídico del Gobierno suizo en esta cuestión y más tarde Presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja, escribió, que si los beligerantes pueden interpretar el derecho de la neutralidad de manera flexible, los mismos neutros también lo pueden. Huber vió esto como una evolución normal del derecho internacional.

Desgraciadamente esta adaptación al sistema de seguridad colectiva no se pagó, porque en la guerra de Abisinia Suiza tuvo que tomar sanciones contra su vecino, Italia, mientras que Francia e Inglaterra se distanciaron.

Después de esta experiencia negativa, Suiza abandonó la neutralidad diferencial y volvió a la neutralidad integral.

Al final de la Segunda Guerra Mundial, cuando los vencedores establecieron la Organización de las Naciones Unidas, Suiza no obtuvo, como en 1920, una confirmación de su estatuto especial de neutralidad. En consecuencia, el Gobierno prefirió no adherir, esperando un futuro cambio de actitud de las Naciones Unidas. En 1969, 25 años más tarde, el Gobierno creía la situación favorable para sondear a Nueva York un acceso con reserva, representando así una confirmación del estatuto de 1815 y 1920. La respuesta fue negativa, motivo por el cual el Gobier-

no se decidió en 1975 por una simple "declaración" de neutralidad. Según las declaraciones del Gobierno hacia el pueblo suizo este cambio hubiera sido posible gracias al cambio en el sistema de las Naciones Unidas.

Esta explicación fue apenas creíble porque las Naciones Unidas, en cuestiones de derecho, se quedaron inflexibles, mientras que Suiza tuvo que hacer concesiones, y los ciudadanos suizos creyeron que una adhesión con una simple declaración desvalorizaría la neutralidad. Entonces no fue una gran sorpresa, cuando durante la votación de 1986 sobre el ingreso en las Naciones Unidas, el 76% de los suizos se opusieron, lo que representó una derrota para el Gobierno suizo.

¿Cómo explicar esta desilusión? Como en todas las situaciones sociales hay muchos factores que explican un fenómeno, pero la razón principal por esta reacción negativa es que el pueblo suizo se cree todavía en el sistema clásico del siglo 19 y tiene un concepto integral de la neutralidad. Como indiqué antes, es también la doctrina oficial del Gobierno. Ni el público ni el Gobierno se dan cuenta que la neutralidad sufrió en este siglo y que tuvo que adoptarse a nuevas situaciones.

3. EL CONCEPTO COSTARRICENSE DE NEUTRALIDAD

Después de unos días de estancia en su país, me parece un poco arriesgado analizar su neutralidad, pero lo voy a intentar. Empezemos con la influencia del sistema clásico.

En su proclamación, el Presidente Monge acentuó el derecho internacional y enumeró cada una de las obligaciones neutrales. Es muy excepcional y por eso seguramente el concepto costarricense tiene un aspecto clásico. La verdad es que el valor jurídico de estas obligaciones clásicas es muy limitado, porque desde la proclamación de la Carta de las Naciones Unidas y del sistema de derecho moderno asociado que prescribe la guerra, el derecho



Luis Alberto Monge siendo presidente proclamó la neutralidad costarricense.

de la neutralidad no es apenas utilizado por los tribunales. Hoy en día, el derecho de neutralidad no tiene un primer lugar una función jurídica, sino, como en el caso de Costà Rica, una función política. Este derecho manifiesta la *voluntad* de un país de abstenerse de conflictos.

Además resulta interesante constar que la proclamación enumera los derechos y deberes políticos así como militantes, pero no menciona los *derechos y deberes económicos*. Como referí antes, el libre cambio pertenece a los derechos clásicos de los neutrales relacionados con algunos pocos deberes.

¿Cómo hay que interpretar esta omisión? Probablemente en este punto se manifiesta la influencia del *sistema revolucionario* internacional. Costa Rica y Suiza son víctimas de una guerra económica intensa, organizada no por una institución de seguridad colectiva, pero unilateralmente por los Estados Unidos. Es evidente que el respeto por la neutralidad clásica e integral existe tampoco en el hemisferio occidental.

Otra evidencia de la influencia del sistema revolucionario es el índole de la guerra *militar* que es el origen de la proclamación costarricense. En esta, el Presidente Monge dice que las "heróicas luchas por la liberación social, económica y política de pueblos hermanos han sido interceptadas por fuerzas extrañas al legítimo interés de los centroamericanos".

Con estas palabras, el Presidente se refiere al conflicto este-oeste, a la exportación de una ideología revolucionaria, a una lucha contrarrevolucionaria bajo el título de la "Reagan Doctrine" y de los "Freedom fighters". La intención del Presidente o sea, distanciar Costa Rica de esta polarización, fue clara. Con la proclamación fue menos difícil de impedir las actividades de los mercenarios contra-revolucionarios en territorio costarricense. La ironía es que en los *Estados Unidos* también existen leyes prohibiendo la formación de tropas mercenarias. Las leyes se llaman "Neutrality Laws" y representan una herencia del siglo 19, cuando los Estados Unidos, ellos mismos, practicaban la neutralidad...

Finalmente la *influencia de sistemas internacionales solidarios* es obvia. Estos se ven en la filosofía del poder y de la guerra que contiene la proclamación.

Por lo que se refiere al poder, es interesante constar que de las ocho "Consideraciones" de la Proclamación presidencial, siete se refieren a la seguridad colectiva (Naciones Unidas y Organización de Estados Americanos) y una sola a la seguridad nacional. Una proclamación suiza de neutralidad mostraría el contrario: ¡siete referencias a la defensa nacional y tal vez una sola referencia a las Naciones Unidas, la cual sería muy contestada!

No sorprende que los costa-

rricenses creen en la compatibilidad entre la neutralidad perpetua y las obligaciones de la seguridad colectiva. Quiero citar al Dr. Muñoz:

"Participar en acciones que respondan o no a un criterio agresivo de carácter bélico, si no a una obligación internacional es *perfectamente compatible* con los deberes de un estado neutral dentro la Carta de Naciones Unidas. Es por esa razón que la *neutralidad moderna* debe ajustarse a estos conceptos que implican una importante evolución del desarrollo del derecho internacional..."

Según mis conocimientos lo anterior nunca fue dicho con tanta claridad, ni aún por los suecos ni austriacos, los cuales son más progresivos que los suizos. Como dije, en Suiza en 1920 admitimos solamente una compatibilidad parcial en la esfera de sanciones económicas.

¿Cómo explicar este concepto costarricense del poder? Por una parte es la influencia de la solidaridad muy pronunciada en el hemisferio occidental y por otra parte es la experiencia favorable de Costa Rica con la seguridad colectiva interamericana en dos casos de agresión. Suiza no tiene esas experiencias.

La proclamación también comprende un concepto moderno de la guerra, dijo el Presidente Monge: "Los antiguos creían que la guerra era la racionalidad última de la política pero los costarricenses cree-

mos que la guerra es la última irracionalidad, el fracaso de toda política".

Esta máxima fue pronunciada varias veces en el pasado por muchos jefes de estado pero raramente tuvo consecuencias. No así en Costa Rica: su proclamación contiene el desarme voluntario y unilateral; su neutralidad perpetua es no armada.

Los costarricenses saben que no ser armado significa un riesgo pero como dijo el Presidente Monge, ser armado también es un riesgo: "Otros pueblos corren el riesgo de tener ejército; nosotros preferimos correr el riesgo de no tener ejército".

¿Cómo explicar esta filosofía pacifista? Una vez más encontramos características típicas del hemisferio occidental: es una región mundial con muy pocas aventuras militares *entre* estados pero con numerosas aventuras militares *dentro* de los estados. Desde este punto de vista es una ventaja de la política interior de no tener ejército.

En Suiza la experiencia es inversa. Muchas aventuras militares entre los estados hermanos y ninguna aventura militar interior. Con una tradición de milicia, compuesta de soldados y oficiales civiles, y sin unidades permanentes activas, es impensable que el ejército suizo realice un golpe de estado.

Sin embargo tenemos un

movimiento pacifista que quiere una Suiza sin ejército. En otoño del año en curso, tendremos una votación sobre esta pregunta pero en vista de la tradición arriba mencionada no habrá ningún éxito.

4. CONCLUSIONES

¿Cuáles son las conclusiones a derivar de esta comparación?

1. He mostrado que un concepto de neutralidad no existe en aislamiento pero en una fusión de nociones del poder y de la guerra. Es decir, de sistemas internacionales.

2. Estos sistemas tienen una influencia objetiva y subjetiva, es decir sobre la realidad y la práctica por un lado y sobre el concepto de otro lado.

3. En lo que se refiera a la influencia objetiva y la práctica no existen diferencias importantes entre Suiza y Costa Rica. Pero en lo que concierne la influencia subjetiva hay diferencias interesantes, porque el *reconocimiento* de las diferencias no es el mismo y como consecuencia los conceptos varían.

4. En Suiza oficialmente no se admite ni la influencia del sistema revolucionario ni la influencia del sistema de seguridad colectiva.

5. En Costa Rica se admite la influencia del sistema de seguridad colectiva, motivo por el cual posee un concepto de neutralidad perpetua *moderno*

o como dice el Dr. Manuel Freer Jiménez, *calificado*. Pero en vista de que falta una máxima como comportarse frente a sanciones económicas unilaterales, desgraciadamente tampoco no se admite la influencia del sistema revolucionario.

6. Suiza tendrá que adaptarse en el futuro porque seguramente un día vamos adherir a las Naciones Unidas. Suiza tiene que admitir finalmente que no es el mundo que tiene que adaptarse a ella sino ella al mundo.

7. Pero el cambio más importante para Suiza en el futuro no consiste en la adaptación a la seguridad colectiva sino a un sistema todavía más avanzado de solidaridad - o sea el de la *integración política y económi-*

ca. El actual y futuro desafío para Suiza es la Comunidad Europea.

El problema es que ella representa un sistema de solidaridad con nociones *del poder y de la guerra* tan especiales, que últimamente la neutralidad no es ni posible ni necesaria. Cuando el poder de un estado es transferido a una organización supranacional y cuando ella garantiza la paz, no hay ni *posibilidad ni necesidad* para la neutralidad.

En este momento no quiero entrar en detalles de la problemática de una eventual adhesión a la Comunidad Europea. Sería un tema para otro discurso. Me limito a decir que la integración europea es una realidad y un éxito. La Comunidad

crece en calidad y cantidad, así que se vuelve más atractiva. Siempre más países desean adherir, incluso la Austria neutral.

El Gobierno suizo efectuó un estudio sobre dicho problema en un informe del año pasado. La conclusión es que Suiza, al contrario de Austria, no quiere por el momento solicitar la adhesión. La opinión pública y las fuerzas políticas no están preparadas. Sin embargo el Gobierno se reserva todas las opciones y declara claramente que si Suiza un día afiliaría, debería pagar *un precio político* y este podría comprender una modificación y tal vez también un abandono de la neutralidad. Eso suena dramático pero es posible porque en la Constitución suiza la neutralidad sola-

mente esta mencionada como instrumento y no como objetivo de la política extranjera suiza. Cuando el instrumento ya no sirve más, podemos abandonarlo.

Costa Rica no conoce este problema porque la integración económica y política en el marco del Mercado Común Centroamericano y del Parlamento Centroamericano no ha progresado tanto. Para Costa Rica la neutralidad será todavía para muchos años un instrumento útil. Por eso en el porvenir, Costa Rica y Suiza no tomarán el mismo camino. Esto no importa, en cuanto se trate de un camino pacífico. Entonces la *neutralidad perpetua* encuentra su objetivo, el cual es la *paz perpetua*.