

> **Junio 2023**, Páginas 10, 11 y 12

¿TENDER UNA MANO A MOSCÚ Y OTRA A KIEV?

La guerra en Ucrania pone a prueba la neutralidad de Suiza

Mientras que la guerra en Ucrania ha llevado a suecos y finlandeses a renunciar a su neutralidad, los suizos siguen muy apegados a ese estatus, aunque también a su raigambre occidental. Berna participa en las sanciones contra Moscú, pero sus clientes no pueden reexportar a Kiev sus armas de origen helvético. Esta posición intermedia suscita debates, ya que merma la influencia diplomática de la Confederación a la vez que atrae las críticas de sus vecinos europeos.

POR ANGÉLIQUE MOUNIER-KUHN

TODA Suiza contiene el aliento bajo un sol abrasador. Este 16 de junio de 2021, Ginebra, tomada al asalto por los periodistas y custodiada por las fuerzas de seguridad, extiende la alfombra roja a los presidentes de Estados Unidos y Rusia. Entre sanciones y mutuas expulsiones de diplomáticos, el primer cara a cara entre Joseph Biden y Vladímir Putin se celebra en un ambiente de escalada. Los jefes de Estado de las dos mayores potencias nucleares mundiales son recibidos por un anfitrión “neutral” para reanudar el diálogo: en todas las mentes está el recuerdo de la primera cumbre entre Ronald Reagan y Mijaíl Gorbachov. En noviembre de 1985, el ciclo de negociaciones que condujo al final de la Guerra Fría comenzó a orillas del lago Lemán.

Treinta y cinco años más tarde, Suiza se esfuerza por creer en que el “espíritu de Ginebra” puede obrar un nuevo milagro. Ya se figura los beneficios para su imagen que sacará de esta jornada histórica. “Este encuentro es bueno para la credibilidad de Suiza en el mundo: un pequeño Estado neutral que inspira confianza y que conjuga democracia fuerte y estabilidad social”, declara a la prensa el jefe del Departamento Federal de Asuntos Exteriores (DFAE) Ignazio Cassis, del Partido Liberal Radical. “La pequeña Suiza, teatro de la gran política”, se ufana el *Neue Zürcher Zeitung*, el principal periódico conservador de Zúrich.

Lo que pasó después ya lo sabemos. La tentativa de diálogo no acalló el estruendo de las botas militares. Tras varios encuentros en Ginebra, una última reunión prevista para el 24 de febrero de 2022 entre el secretario de Estado estadounidense Antony Blinken y el ministro ruso de Asuntos Exteriores Serguéi Lavrov fue anulada *in extremis*. Aquel mismo día, Rusia invadía Ucrania, una ofensiva de inmediato condenada por Berna como una “flagrante violación del derecho internacional”. Al sacudir al continente europeo de su posición de equilibrio, uno de los efectos de la guerra fue el aislamiento de Suiza, pese a lo mucho que esta valora su apertura al mundo. En el país, la cuestión hasta entonces comúnmente admitida de la neutralidad afloró en

el debate público. En el exterior, la credibilidad a la que hizo referencia Ignazio Cassis –en ese momento presidente de la Confederación– sufría la incompreensión de los socios de Berna. Desde el inicio de la intervención rusa en Ucrania, el Consejo Federal, órgano ejecutivo suizo con representación de los principales partidos, ha logrado la proeza –muy a su pesar– de poner a mucha gente en su contra.

Los más apegados a la neutralidad reprochan al Gobierno suizo haberla malbaratado al respaldar, tras unos momentos de titubeo, todos los paquetes de sanciones adoptadas por la Unión Europea contra Rusia. En represalia, esta última –con la que Suiza estaba en buenos términos hasta entonces– la ha añadido a su lista de “países hostiles”, que incluye a todos los Estados que han impuesto sanciones a Moscú.

Los otros, tanto los de dentro como entre sus vecinos, acusan por el contrario a Berna de inhibirse en el acoso y derribo de los haberes rusos y, sobre todo, de poner trabas al apoyo europeo al esfuerzo bélico de Ucrania en nombre de una interpretación estrecha de su neutralidad. Aunque nunca se ha puesto sobre la mesa que la propia Suiza envíe armas al escenario de los combates, Berna niega a varios países europeos –Alemania, Dinamarca y España– su autorización para despachar hasta allí material adquirido a la industria helvética. Los parlamentarios, profundamente divididos, ya han debatido varias veces a propósito del asunto de la “reexportación” de armas suizas por parte de terceros Estados, prohibida por la Ley Federal sobre el Material de Guerra cuando “el país destinatario está implicado en un conflicto armado interno o internacional” (1). El Consejo Federal también se remite al Convenio V de La Haya, que prevé que toda medida de restricción o prohibición acerca de las armas por parte de un país neutral “deberá ser imparcialmente aplicada [...] a los beligerantes” (2). Alemania, que reclama la posibilidad de reexportar su munición de origen suizo para los cañones antiaéreos que ha entregado a Ucrania, no acaba de apaciguarse: “La neutralidad ya no es una opción. Ser neutro es tomar partido por el agresor”, fustigó la ministra alemana de Asuntos Exteriores, la ecologista Annalena Baerbock, en la Conferencia de Seguridad de Múnich del pasado febrero.

La Confederación Suiza, con sus certezas zarandeadas por una ciudadanía preocupada, una clase política desunida y unos vecinos que tratan de torcerle el brazo, se ha visto, así, obligada a reexaminar el significado de su neutralidad y su lugar en la actual reconfiguración geopolítica. Y eso que los tiempos se anunciaban prometedores. En efecto: veintiún años después de su adhesión a las Naciones Unidas, Suiza accedió en enero de 2023 al sanctasanctórum: el Consejo de Seguridad, donde por primera vez ocupa una plaza en calidad de miembro no permanente durante un periodo de dos años y cuya presidencia ejerció en mayo.

“El debate que agita nuestro país es sano y democrático. Y es tanto más interesante por cuanto no versa sobre un asunto de política interior, como suele ser el caso, sino sobre nuestra política exterior. Ser capaz de discutir abiertamente sobre estos asuntos es una fuerza”, considera Micheline Calmy-Rey, exministra socialista de Asuntos Exteriores y dos veces presidenta de la Confederación entre 2007 y 2011.

“La principal dificultad radica en que nadie sabe exactamente qué es la neutralidad y en que todos, tanto en Suiza como fuera, la interpretan a su modo –explica Sacha Zala, director del centro de investigación Documents Diplomatiques Suisses (Dodis) y presidente de la Sociedad Suiza de Historia–. En el extranjero, no entienden hasta qué punto es un factor determinante de la identidad nacional”, añade el investigador. Durante la Primera Guerra Mundial, Suiza se

desgarró entre su parte alemana, inclinada hacia Alemania, y su parte romana, favorable a Francia. “La neutralidad se impuso como el mínimo común denominador. En la posguerra se volvió esencial para neutralizar los conflictos internos y acabó por adquirir una condición casi religiosa”, prosigue el académico. Prueba de ese apego es el último de los estudios anuales que con el título “Seguridad” publica la Escuela Politécnica Federal de Zúrich, y que revela que el 91% de los suizos creen que su país “debería conservar su neutralidad” (fueron el 89% en 2021 y el 97% en 2020) (3). En el mismo estudio, el 75% de los suizos juzgaban que las sanciones contra Rusia eran compatibles con la neutralidad, y el 55% (un 10% más en comparación con 2021) se declaraban favorables a un acercamiento a la OTAN.

La versión más legendaria de la neutralidad remonta su origen a un pasado tan lejano como la derrota de los mercenarios suizos en la batalla de Marignano (1515), pero es el Congreso de Viena el que le dio forma en 1815. Deseosas de volver la página de las guerras napoleónicas, las potencias europeas decidieron “la neutralidad perpetua de Suiza” y le garantizaron “la integridad e inviolabilidad de su territorio”. Por entonces, de lo que se trataba era de crear un espacio tampón entre Austria y Francia. En 1907, los Convenios de La Haya codificaron el derecho de la neutralidad y Suiza los ratificó en 1910. Pese a lo que ha cambiado el mundo desde entonces, este elemento del derecho internacional no ha experimentado la menor evolución.

En su forma rudimentaria y limitada a tiempos de guerra, el derecho de la neutralidad impone que el Estado neutral se abstenga de participar en conflictos armados internacionales y de favorecer a los beligerantes por medio de tropas, armas o el permiso para usar su territorio. El Estado neutral también está obligado a defender sus fronteras: de ahí la necesidad de mantener su propio ejército. Suiza ha desarrollado una floreciente industria de armamento, y los efectivos actuales de su Ejército –basado en el llamado “sistema de milicia”, es decir, en el compromiso del ciudadano con el servicio a la nación– son de 150.000 militares que pueden ser movilizadas muy rápidamente. En los momentos más tensos de la Guerra Fría, el país incluso acarició la idea de hacerse con el arma atómica como una última garantía para proteger su estatus antes de resolverse a firmar, en 1970, el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares.

“La complejidad de la neutralidad suiza se debe a la distinción –instalada a partir de la década de 1920– entre el muy sucinto derecho de la neutralidad y la política de neutralidad. Esa distinción concedió un amplio margen de maniobra para permitirle a Suiza hacer –como todos los Estados neutrales– básicamente lo que quiera”, subraya Sacha Zala. Perpetua, armada, diferencial, integral, estricta, activa, cooperativa... No es fácil ubicarse en el batiburrillo de adjetivos que, según el contexto, califican la neutralidad suiza.

“Practiqué la política de neutralidad. Es difícil de explicar –admite Micheline Calmy-Rey–. Nunca ha sido un concepto estático. Ha evolucionado y hoy se basa en el derecho internacional y la cooperación internacional, y mucho menos que en el pasado en estrategias de aislamiento. Renunciar al uso de la fuerza militar también es un valor que nos hace conceder primacía a la prevención, el poder de influencia y el diálogo”, añade.

Los “buenos oficios”

Fue bajo la égida de la política helvética de neutralidad que las negociaciones entre Francia y el Frente de Liberación Nacional (FLN) desembocaron en la firma de los Acuerdos de Évian y llevaron a la independencia de Argelia en 1962. Cuando Micheline Calmy-Rey estaba al cargo,

la mediación de Suiza permitió la entrada de Rusia en la Organización Mundial del Comercio, a la que Georgia se oponía. Facilitó la liberación de numerosos rehenes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y tuvo un papel esencial en la construcción del diálogo entre la guerrilla y Bogotá. Berna ayudó a Turquía y Armenia a normalizar sus relaciones, por más que los Protocolos de Zúrich (2009), sobre los cuales hoy se vuelve a hablar, hayan quedado en letra muerta. En fechas más recientes, Suiza recibió la solicitud de Mozambique para negociar la paz entre los dos partidos enfrentados del país, el Frelimo y la Renamo (2019).

En virtud de sus “buenos oficios”, la Confederación también tiene una gran experiencia en materia de mandatos de potencia protectora: en concreto, representa los intereses de Estados Unidos en Irán desde 1979 y, desde 2009, los de Rusia en Georgia y viceversa. Por último, la “promoción de la paz” pasa por la participación del Ejército suizo en operaciones internacionales en una docena de países, principalmente en los Balcanes (Kosovo, Bosnia-Herzegovina) y en África. Pero en un momento en el que se multiplican los focos de crisis, la erosión del multilateralismo plantea “un grave problema” a la política de buenos oficios, según Calmy-Rey. “Nuestro enfoque ya no es tan eficaz”, admite.

En el concierto suizo de voces discordantes, la Unión Democrática de Centro (UDC), partido de la derecha nacionalista y soberanista que representa a más de un cuarto del electorado, deja oír su partitura: “Si acudimos al origen de la palabra ‘neutralidad’, es *neuter*, que en latín significa ‘ni lo uno ni lo otro’. Por muchas vueltas que le demos al concepto, colaborar en la imposición de sanciones, como en el caso de Rusia, es de hecho tomar partido –insiste Jean-Luc Addor, diputado de la UDC en el Consejo Nacional, la Cámara baja del Parlamento–. La única cuestión que se plantea es la de los intereses de Suiza. Pero Suiza no tiene ninguno en dejarse embarcar directa o indirectamente en un conflicto en el que están enzarzados Rusia y Estados Unidos. Esta guerra no es la suya”, considera.

Figura en ascenso de la escena política nacional, Sanija Ameti, copresidenta de Operación Líbero, un joven movimiento político liberal y eurófilo, considera por el contrario que Suiza socava su credibilidad y fragiliza su seguridad en nombre del “mito” de la neutralidad. “La neutralidad no es un fin, es un instrumento que solo puede funcionar en un orden internacional basado en las reglas del derecho. No puede haber neutralidad cuando un miembro del Consejo de Seguridad como Rusia viola de manera flagrante el orden que garantiza la seguridad de países como Suiza”, afirma esta treinteañera que es también representante electa del concejo municipal de Zúrich por el Partido Verde Liberal (distinto de los Verdes “históricos”).

Raymond Loretan, exembajador y presidente del Club Diplomático de Ginebra, resume sin rodeos lo que está en juego: “Suiza debe elegir su bando. [...] Si quiere ser neutral, debe ser mucho más consecuente y tender la mano a Rusia de forma tan visible como lo hace con Ucrania”, zanja este ex secretario general del antiguo Partido Demócrata Cristiano, hoy El Centro. Desde el inicio de la guerra, la prensa se ha hecho eco de varios contactos entre Berna y Kiev, lo que no ha sido el caso con Moscú. “Pero si Suiza quiere ser europea, en ese caso que profundice su colaboración con la Unión Europea y la OTAN. Es hora de que abandone esa zona gris incómoda e ilegible para la comunidad internacional”, concluye Loretan.

ANGÉLIQUE MOUNIER-KUHN
Periodista

- (1) Ley Federal sobre el Material de Guerra del 13 de diciembre de 1996.
 - (2) Artículo 9 del Convenio de La Haya de 1907 relativo a los derechos y a los deberes de las potencias y de las personas neutrales en caso de guerra terrestre.
 - (3) “Sicherheit 2023”, 22 de marzo de 2023.
-

Mot clés: [Conflicto ruso-ucrainiano 2022](#) [Diplomacia](#) [Relaciones internacionales](#) [Suiza](#)