

LA NEUTRALIZACION DE SUIZA Y SUS RELACIONES CON LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Alegría BORRÁS RODRÍGUEZ

I. INTRODUCCIÓN.

La peculiar posición que desde 1815 ocupa Suiza como Estado neutralizado adquiere un especial relieve siempre que se trata, de alguna forma, de las relaciones de este Estado con alguna Organización internacional.

El acuerdo de 22 de julio de 1972 entre Suiza y la Comunidad Económica Europea no ha estado libre de problemas, causados precisamente por la especial situación de Suiza.

Es por ello por lo que nos ocuparemos, en primer lugar, de precisar, brevemente, en qué consiste el status de neutralizado y diferenciarlo de otras situaciones con las que a veces se confunde.

A continuación estudiaremos la situación de Suiza como Estado neutralizado y de la forma en que, a lo largo de casi dos siglos, ha venido manteniendo tal status.

A continuación pasaremos a ver la forma en que la C. E. E. se relaciona con los Estados no miembros y, especialmente, con los países de la E. F. T. A. que no ingresaron como miembros de la C. E. E., poniendo especial acento en ver cómo las finalidades económicas y políticas de la Comunidad afectan a la soberanía de los Estados.

Este será el momento oportuno para examinar cómo se llegó al acuerdo entre Suiza y la C. E. E. y también sus consecuencias.

II. EL STATUS DE NEUTRALIZADO.

1. *Concepto de Estado neutralizado.*

La participación o no participación en una determinada guerra, el problema de la neutralización y de la neutralidad permanente en tiempo de paz, la neutralización de una zona, su internacionalización o la desmilitarización, así como la no beligerancia y la neutralidad «diferencial» o «cualificada» son una serie de términos utilizados, en muchos casos, sin la debida precisión y sin fijar los rasgos distintivos de cada una de estas figuras respecto a las que les son afines.

El concepto clásico de Estado neutralizado es expuesto por Oppenheim¹ diciendo que es un status jurídico que consiste en la creación de un régimen particular para un Estado determinado y que se manifiesta en una limitación del Estado neutralizado en cuanto a no iniciar ninguna guerra, salvo las defensivas, y en no contraer ninguna clase de obligaciones internacionales que puedan indirectamente implicarlo en una guerra.

Como señala Díez de Velasco² no se trata de una incapacidad del Estado, sino que se trata de una modificación voluntaria de la capacidad de obrar y que viene marcada por las siguientes características: 1.^a Su creación a través de un acto internacional convencional. 2.^a La permanencia de tal status, tanto en tiempo de paz como de guerra. 3.^a La aplicación únicamente a Estados.

Schindler³ deduce de la Resolución de la Asociación Internacional de Juristas Demócratas, celebrada en Sofía en 1960, y de la Declaración sobre Laos, las siguientes características: No participación en alianzas y grupos militares, prohibición de establecer bases militares, prohibición de poseer armas nucleares, deber de mantener buenas relaciones con todos los Estados y el derecho a que se respete su soberanía política y económica.

En cuanto a los efectos que produce, se puede distinguir entre los que afectan al Estado neutralizado y los que afectan a los terceros Estados.

En cuanto al Estado neutralizado, la neutralización significa no empeñarse en guerra que no tenga el carácter de defensiva,

1. OPPENHEIM, L.: *Tratado de Derecho internacional público*, Tomo I, vol. 1, pág. 257.

2. DIEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho internacional público* (2.^a ed.), Madrid, 1975, pág. 202.

3. SCHINDLER, D.: «Aspects contemporains de la neutralité», *Recueil des Cours*, La Haya, vol. 121 (1967-II), págs. 295-310.

no tomar parte en acuerdos que puedan obligarle a hacer la guerra y permanecer neutral en la guerra entre terceros Estados.

Por lo que se refiere a los terceros Estados, existe una obligación general de respeto del status y, además, unas obligaciones en caso de existir un tratado de garantía, que puede ser individual o colectiva.

Durante el siglo pasado y principios del actual la neutralización y la neutralidad florecieron debido, entre otros motivos, al sistema de equilibrio europeo y al liberalismo económico, con una distinción clara entre el ámbito del Estado y la actividad de las personas privadas.

2. Distinción de figuras afines.

La neutralización es un status que debe distinguirse claramente de otras figuras con las que presenta alguna similitud.

En primer lugar, hay que diferenciarla del *neutralismo*, que es una actitud política, no una institución de derecho internacional. Lo acostumbran a adoptar los países recientemente llegados a la independencia y que se hallan en vías de desarrollo. El neutralismo, además, se centra únicamente en el conflicto Este-Oeste, no en toda guerra o diferencia de postura, como es el caso de la neutralización.

Como dice Modzhorian⁴ tal postura garantiza a los Estados que la adoptan una amplia posibilidad para seguir una política interior y exterior independiente, guiándose por los intereses nacionales y los intereses de la seguridad del país. En idéntico sentido se manifiesta Simmonds⁵.

En segundo lugar, hay que diferenciar la neutralización internacional, que actualmente únicamente tienen Suiza y Laos (con todas las diferencias que, de hecho, se podrían establecer entre ambos países), de la llamada *autoneutralización* o *neutralidad constitucional* que se manifiesta a través de un instrumento de orden interno, cual es la Constitución de un Estado y que no supone otra cosa, como dice Sereni⁶, que la posición tomada por un Estado, el cual adopta como programa de conducta en sus relaciones con otros Estados el de ser permanentemente neutral. Así pues, aunque se trata, como en la neutralización, de un status

4. MODZHORIAN, L.: «La neutralidad y el derecho internacional contemporáneo», *El derecho internacional contemporáneo*, Moscú, 1973, pág. 265.

5. SIMMONDS, K. R.: «The Community and the neutral States», *Common Market Law Review*, volumen 2, n.º 1, junio 1964, pág. 7.

6. SERENI, A. P.: *Diritto internazionale*, tomo II, Milán, 1958, pág. 450.

permanente y que afecta a la totalidad de un Estado, a diferencia de aquélla, la creación del status se realiza a través de un acto interno.

En tercer lugar, no es lo mismo neutralización de un Estado que *neutralización de una zona*, status que se crea mediante un tratado internacional pero que afecta únicamente a parte de un territorio, teniendo como consecuencia el hacer ilegales todas las operaciones bélicas o preparativos de las mismas en la zona de que se trate. Esta es la situación de las Islas Aaland. Aunque presente similitudes, es esta figura distinta, a su vez, de la desmilitarización y de la internacionalización.

Finalmente, es necesario distinguir la neutralización de la *neutralidad ocasional*, que consiste en que un Estado, ante una determinada situación bélica declare, unilateralmente, su voluntad de abstenerse en la misma y ser absolutamente imparcial, teniendo derecho a que se le respete la inviolabilidad de su territorio y a mantener relaciones pacíficas con los Estados beligerantes y neutrales.

Junto a esta figura, han aparecido otras situaciones, que se consideran intermedias entre la neutralidad y la beligerancia. Son las siguientes:

a) La no beligerancia, considerada generalmente como una violación del derecho de neutralidad y que fue practicada por algunos Estados durante la segunda guerra mundial, así por España, que si bien se declaró primeramente neutral⁷, con posterioridad⁸ adoptó la situación de no beligerancia.

b) La neutralidad «diferencial» o «cualificada», a la que están obligados los Estados miembros de las Naciones Unidas que no han sido llamados a participar en las medidas coercitivas, tal como establece el art. 48 de la Carta que dice que las acciones para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales las llevarán a cabo los Estados designados por el Consejo de Seguridad.

c) Finalmente, otra situación especial es la posibilidad de que, de acuerdo con el art. 51 de la Carta, los neutrales presten ayuda militar o no militar a la víctima de una agresión que ejercita el derecho de legítima defensa.

Se trata en estos casos de situaciones intermedias, que han creado una nueva categoría de neutralidad. Se trata de situacio-

7. Decreto 4 septiembre 1939, ARANZADI (*Leg.*), 1939, n.º 1124.

8. Decreto 12 junio 1940, ARANZADI (*Leg.*), 1940, n.º 1033 y 18 diciembre 1941, ARANZADI (*Leg.*), 1941, n.º 2171.

nes de facto, a las que el derecho internacional no atribuye derechos y deberes específicos.

3. *La evolución del derecho de neutralidad en los últimos tiempos.*

Después de la segunda guerra mundial⁹ ha habido hechos que han revalorizado el papel de los Estados que han adoptado la neutralidad o la neutralización. Entre estos hechos podrían citarse: en 1953, el llamamiento de las Naciones Unidas a los neutrales para aplicación del armisticio en Corea; en 1955, el ingreso de Austria en las Naciones Unidas y, en 1962, la neutralización de Laos.

Pero, junto a ello, han aparecido una serie de factores que comprometen seriamente el status de neutralidad. En primer lugar, las graves disensiones ideológicas. También, el hecho de que la distinción entre estado de guerra y estado de paz tiende a borrarse, mediante la aparición de figuras intermedias, como es la «no beligerancia», a la que antes nos referíamos, y la «guerra fría». Gran importancia ha tenido, también, el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, que ha sido considerado unas veces como absolutamente incompatible con la neutralidad y otras como compatible. La opinión de Chaumont¹⁰ es que los neutrales pueden adoptar las sanciones económicas, pero no las militares. Para Schindler, esto es imposible, puesto que dada la importancia de la guerra económica, es difícil que los neutrales puedan aplicar sanciones económicas y continuar siendo neutrales.

Finalmente, y como factor que aquí más nos interesa, nos hemos de referir al regionalismo, que tiende a acentuarse de día en día. Pero las organizaciones intergubernamentales de tipo regional no afectan a la soberanía estatal y, por tanto, la participación de un Estado neutralizado en este tipo de Organización no causa problemas generales. Sin embargo, las dificultades del mantenimiento de la neutralización crecen en los supuestos de integración económica. En este sentido, y en un orden creciente de dificultad, señala Schindler¹¹ que la zona de libre cambio, una

9. Momento fundamental para Bindschedler en la evolución de este concepto. BINDSCHEDLER, R. L.: «Die Neutralität im modernen Völkerrecht», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 17, 1956, n.º 1, págs. 1-37.

10. CHAUMONT, Ch.: «Nations Unies et neutralité», *Recueil des Cours*, La Haya, vol. 89 (1956-I), pág. 13.

11. SCHINDLER, D.: «Aspects contemporains de la neutralité», *Recueil des Cours*, La Haya, vol. 121 (1967-II), págs. 241-242.

unión aduanera o una unión económica, pueden hacer difícil, cuando no imposible, la política comercial independiente de un Estado neutral. El problema, dice, resulta sobre todo de la transferencia de derechos de soberanía a órganos supranacionales, ya que tal transferencia a órganos supranacionales «no es compatible con la neutralidad si afecta a derechos de soberanía que son esenciales en la neutralidad, particularmente la competencia para llevar una política comercial autónoma». Lo cual le lleva a concluir que «los Estados que quieren conservar su neutralidad en caso de guerra no pueden, pues, adherirse a una unión económica más que si se reservan los derechos indispensables para el mantenimiento de esta neutralidad».

En este sentido son particularmente relevantes las relaciones entre Suiza y la C. E. E., desde el momento que Suiza, neutralizada desde 1815, era miembro de la E. F. T. A., no ha ingresado aún en las Naciones Unidas y quiera mantener relaciones, lo más estrechas posible, con la Comunidad Europea.

III. SUIZA, ESTADO NEUTRALIZADO.

1. *Antecedentes y constitución del status.*

El tratado de París, de 30 de mayo de 1814, preveía la reunión de un Congreso en Viena, del cual iba a salir una nueva distribución del mapa de Europa. Entre las novedades está el hecho de que Suiza, al igual que Alemania, se organiza en forma confederal y, además, adopta el estado de «neutralidad perpetua», todo ello como consecuencia de su situación estratégica en la Europa de entonces y de su propia diversidad interna.

El 20 de marzo de 1815, las Potencias reunidas en el Congreso de Viena dicen lo siguiente:

«Las Potencias llamadas a intervenir en el arreglo de los asuntos de Suiza para la Ejecución del art. VI del tratado de París de 30 de mayo de 1814, habiendo reconocido que el interés general reclama en favor del cuerpo helvético la ventaja de una neutralidad perpetua y queriendo por medio de restituciones territoriales y cesiones proporcionales los medios para asegurar su independencia y mantener su neutralidad...

DECLARAN que, desde el momento que la Dieta helvética haya dado su adhesión en buena y debida forma a las estipulaciones contenidas en la presente transacción, se hará un acta que contenga el reconocimiento y la garantía por parte de todas las Potencias de la neutralidad perpetua de Suiza en sus nuevas fron-

teras, acta que, en ejecución del art. XXXII del antes citado tratado de París, de 30 de mayo, debe completar las disposiciones de este tratado».

La adhesión de Suiza se produjo el 27 de mayo de 1815 en los siguientes términos:

1. La Dieta accede, en nombre de la Confederación Suiza, a la declaración de las Potencias reunidas en el Congreso de Viena en fecha 20 de marzo de 1815, y promete que las estipulaciones de la transacción contenida en tal acta serán fiel y religiosamente observadas.

2. La Dieta expresa la gratitud eterna de la nación suiza hacia las Altas Potencias que, por tal declaración, le dan, con un demarcación más favorable, antiguas fronteras importantes; reúnen tres nuevos cantones a su alianza y prometen solemnemente reconocer y garantizar la neutralidad perpetua que el interés general de Europa reclama en favor del cuerpo helvético».

Recogiendo el Acta del Congreso y la adhesión de Suiza, el art. LXXXIV del Acta principal del Congreso de Viena, firmada el 9 de junio de 1815, dice así:

«Se confirma en todo la declaración dirigida con fecha 20 de marzo por las Potencias signatarias del tratado de París a la Dieta de la Confederación Suiza y aceptada por la Dieta mediante el Acta de adhesión de 27 de mayo; los principios establecidos y los arreglos hechos por dicha declaración, se mantendrán invariablemente».

2. *Suiza y la Sociedad de Naciones.*

Por su condición de Estado neutralizado, fue ampliamente debatida la posibilidad de ingreso de Suiza en la Sociedad de Naciones y, al final, se enteni6 que era posible el ingreso de Suiza si ésta asumía las obligaciones económicas y financieras, igual que los demás Estados miembros, pero se le eximía de participar en las sanciones de tipo militar. En este sentido se manifiesta la Declaración del Consejo de la Sociedad de Naciones, hecha en Londres, el 13 de febrero de 1920, que dice así:

«El Consejo de la Sociedad de Naciones, afirmando el principio de que la noción de la neutralidad de los miembros de la Sociedad de Naciones no es compatible con este otro principio de que todos los miembros de la Sociedad tienen que actuar en común ... reconoce que Suiza está en situación única...

Suiza conservará su neutralidad militar, pero deberá asumir,

en cambio, las obligaciones que incumben a los otros Estados miembros en cuanto a sanciones económicas y financieras.

... la neutralidad perpetua de Suiza y la garantía de la inviolabilidad de su territorio ... están justificadas por los intereses de la paz general y en consecuencia son compatibles con el Pacto».

Hay que hacer resaltar, especialmente, este último párrafo, pues, como luego veremos, es el interés por la paz general y por la idea europea lo que llevará a Suiza a estudiar todas las posibilidades para acercarse a la Europa comunitaria y no quedar marginada en la nueva Europa que se construye.

La importancia que ya entonces tenía la guerra económica demostró que la neutralización era incompatible, incluso, con las sanciones de tipo económico. En 1938, durante la guerra entre Italia y Etiopía, Suiza hizo una declaración en el sentido de que le era imposible mantener la obligación de participar en las sanciones económicas. El Consejo de la Sociedad de Naciones lo aceptó y resolvió, en 14 de mayo de 1948, dispensar a Suiza de participar en las eventuales sanciones económicas que fueran acordadas. De esta forma Suiza volvió a su neutralización íntegra, pudiéndose ver su ya no completa participación en la obra de la Organización.

3. *Suiza y la Organización de las Naciones Unidas.*

Lo ocurrido con Suiza respecto a la Sociedad de las Naciones no podía dejar de reflejarse a la hora de considerar la posibilidad de ingreso de Suiza en las Naciones Unidas, sobre todo si tenemos en cuenta la distinta posición y actuación de Suiza respecto a otros Estados, por ejemplo Austria, que fue admitida en las Naciones Unidas sin especialidad alguna respecto a los demás miembros de la Organización, pese a la declaración de neutralidad contenida en su Constitución¹².

Esta cuestión se vino planteando desde la creación de la Organización. Así, en noviembre de 1945 se reunió una comisión suiza, presidida por Max Petitpierre para estudiar los resultados de la Conferencia de San Francisco y, más tarde, Suiza se adhirió al Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia. Pero fue el asunto de Rhodesia el que ha dado el máximo interés a la cuestión y ha obligado a adoptar planteamientos nuevos.

12. Véase la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 995 (X) de 14 de diciembre de 1955, en la que, junto a otros Estados, se admite a Austria como miembro de la O. N. U.

En efecto, el Secretario General de las Naciones Unidas invitó a Suiza, por nota de 17 de diciembre de 1966, a asociarse a las medidas de sanción contra Rhodesia adoptadas el día anterior y que fue el primer caso de decisión obligatoria conforme al capítulo VII de la Carta. El Consejo Federal, por decisión de 7 de febrero de 1967, llegó a la conclusión de que, en su cualidad de Estado neutralizado, no le es posible aplicar las sanciones obligatorias de las Naciones Unidas. Sin embargo, está dispuesto a procurar que el comercio rodesiano no disponga en el territorio suizo de posibilidad de burlar las sanciones de la Organización.

Cuando el 29 de mayo de 1968 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas votó por unanimidad una resolución que equivalía prácticamente a un embargo total del comercio y los servicios frente a Rhodesia, se envió una nota, el 7 de junio, dirigida a los Estados no miembros para que la adopten y comuniquen las medidas concretas que se hayan tomado a la Organización. Suiza reiteró su posición en 4 de septiembre de 1968, añadiendo que se limitaba a mantener la «corriente normal» de cambios y que no cerraba su representación en Salisbury en atención a la colonia suiza allí existente, pero que estaba a cargo de un Gerente.

A raíz de estos hechos, el Consejo Federal preparó un informe, dirigido a la Asamblea Federal sobre las relaciones de Suiza con las Naciones Unidas, de fecha 16 de junio de 1969¹³, en el que, en primer lugar, se dan unas ideas generales sobre el concepto de neutralidad, no beligerancia, neutralismo, neutralidad permanente y política de neutralidad.

Después se entra ya, en la segunda parte, en el examen concreto de las posibilidades y condiciones necesarias para la adhesión de Suiza a las Naciones Unidas, manteniendo su estatuto de neutralidad. El Consejo Federal analiza primero la compatibilidad del estatuto de neutralidad con la cualidad de miembro de las Naciones Unidas y después la aplicación de este estatuto en el caso de que Suiza decidiera permanecer fuera de la Organización.

En cuanto a la primera cuestión, es decir, la compatibilidad del estatuto de neutralizado con la condición de miembro de las Naciones Unidas, parece inclinarse el Consejo por la postura de que el estatuto de neutralidad no es incompatible, de forma absoluta, con las medidas de seguridad colectiva previstas en la Carta. Ya veíamos al principio que sobre esta cuestión ha habido discrepancias y cambios de opinión en los años de vida de la Organización.

13. *Annuaire suisse de droit international*, 1969/1970, págs. 180-196.

En caso de no adherirse, recuerda el Consejo que de acuerdo con el artículo 2, apartado 6, de la Carta, los Estados no miembros deben actuar según los principios de la Carta en la medida necesaria para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En este marco habría que encuadrar la adopción de sanciones contra Rhodesia.

Finalmente, pasa el Informe a examinar cómo, en caso de adhesión, podría Suiza practicar su neutralidad. Examina las siguientes posibilidades:

a) Adhesión utilizando reservas formales en cuanto a su neutralidad. Este es el sistema utilizado por Suiza en su adhesión a dos Instituciones especializadas de las Naciones Unidas. En un tercer caso realizó una declaración de principio ante el Organismo principal de la Organización. Parece que esta fórmula no sea aceptable para la adhesión a las Naciones Unidas, entre otras razones porque nunca ningún Estado se ha adherido a la O. N. U bajo reserva.

b) Adhesión acompañada de un acuerdo conforme al artículo 43 de la Carta, en el cual, en vez de obligarle a proporcionar ayuda militar, se le dispensase de esta obligación. Pero lo que ocurre es que, como los acuerdos previstos en el art. 43 no se han celebrado con ningún Estado, parece que éste tampoco sería el camino adecuado.

c) Adhesión sin reserva expresa de neutralidad, es decir, de la misma forma que se produjo la entrada de Austria en las Naciones Unidas. En este caso, entiende el Consejo, sería necesario examinar detalladamente si el acuerdo de los miembros sobre la entrada de Suiza sin reserva expresa de su neutralidad no podría interpretarse como un reconocimiento tácito de su estatuto de neutralidad. Tal interpretación sería particularmente defendible si, antes de la admisión de Suiza en la Organización, este Estado comunicara a los demás Estados miembros su opinión acerca de la compatibilidad de la neutralidad permanente con los principios de la Carta.

d) Una última posibilidad sería que Suiza pudiera ostentar la condición de asociado o disfrutar de un estatuto consultivo. Esta cuestión se planteó para evitar así que Suiza quedara sujeta a las obligaciones de los miembros (por ejemplo, las del capítulo VII de la Carta), y sin ejercer, paralelamente, los derechos de los Estados miembros. Esta solución ni está prevista en la Carta, ni parece compatible con el espíritu de la Carta y parece ser rechazada por la mayoría de los miembros.

Como final del informe aparece un apartado titulado «La alternativa de la adhesión y de la no adhesión: los pros y los contras» en el que reconoce que, claramente, no puede dilucidarse de una vez si la neutralización es compatible o incompatible con el status de miembro de la O. N. U. Huyendo de todo planteamiento teórico, se refiere, de nuevo, al artículo 2, apartado 6, y a cómo Suiza ha adoptado sanciones contra Rhodesia. De esa forma, la compatibilidad o incompatibilidad surge tanto si se es miembro como si no, reduciendo entonces la discusión a una alternativa muy simple: si el sistema de seguridad colectiva no funciona (como había ocurrido hasta ese momento) la neutralización no está amenazada, pero si funciona, la neutralización resulta inevitablemente afectada por las medidas de sanción.

A este informe siguió un informe complementario, el 17 de noviembre de 1971, que fue objeto de muchas discusiones en Suiza, tanto en el seno del Consejo de los Estados como en el Consejo Nacional¹⁴.

El relator, Stucki, puso de relieve que nunca se habían adoptado por las Naciones Unidas sanciones militares y una sola vez, en el caso de Rhodesia, sanciones de tipo económico. Además, dice, las actividades de las Naciones Unidas más dignas de elogio son las que se desarrollan en el campo económico y social y en ese campo no se ven dificultades para Suiza y su neutralización.

Junto a este primer dato señala otro: el de que la O. N. U. será, a no tardar, universal y da como señales de ello la sustitución de la delegación de Taiwan por la de la República popular de China y el asunto de las dos Alemanias, pensando que el día que se solucione la situación de Corea y Vietnam, Suiza será el único Estado que, por su propia voluntad, no pertenezca a la Organización, con lo cual existiría un peligro de aislamiento, que no tendría razón de ser cuando Suiza ha mantenido siempre que la universalidad de sus relaciones internacionales es uno de los corolarios de su neutralización. Este principio parece incompatible con no ser miembro de una Organización que se convierte en universal.

Pensando ya en una posible y cercana adhesión de Suiza a la O. N. U., el profesor Bindschedler se refiere a las tres cuestiones siguientes:

1. En cuanto a la conclusión de la reserva de neutralidad que podría formularse, entiende que no es previsible una mani-

14. Para ver todas las discusiones, *Annuaire suisse de droit international*, 1973, págs. 388-406.

festación por parte de los órganos de la Organización y que la única salida sería una declaración unilateral, realizada por Suiza, en que dijera que conserva su status en interés de toda la comunidad internacional. Aunque algún Estado, cosa poco probable, se opusiera, ello no condicionaría la entrada en la Organización al no tratarse de una resolución de un órgano de la O. N. U.

2. El segundo punto es saber si Suiza podría retirarse de la O. N. U., posibilidad que existe aunque no venga expresamente regulado en la Carta y que sería especialmente necesario en caso de modificaciones de la Carta, según su artículo 108.

3. Respecto a los buenos oficios que Suiza acostumbra a llevar a cabo, entiende que su ingreso en la O. N. U. no afectaría para nada a que los Estados siguieran acudiendo a este Estado en la misma forma que lo han hecho hasta ahora.

De todo esto podríamos deducir que Suiza, por considerar fundamental la universalidad de sus relaciones internacionales, desea entrar en la Organización de Naciones Unidas y que no puede, ni debe, ni quiere quedar fuera de una Organización casi universal como es la O. N. U. Para ello, parece, la solución sería la manifestación unilateral de mantenimiento de su status, con lo cual aquélla dejaría de ser obstáculo para el ingreso, desde el momento que la Organización, sabiendo tal condición, la admitiera. Sería, quizá, equiparable al caso de Laos o de Austria.

Además, mediante la neutralidad se pretende contribuir a la paz mundial y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales es la finalidad de la O. N. U., con lo cual las medidas adoptadas en este sentido por la Organización le interesan tanto si es miembro de la O. N. U. como si no lo es.

IV. LA C. E. E., SUS FINES Y SUS RELACIONES EXTERIORES.

1. *Sus fines económicos y políticos.*

La complejidad de las Comunidades Europeas frente a otras Organizaciones viene dada, sin duda, por la amplitud y dificultad de las metas que tienen propuestas. Efectivamente, si bien la finalidad básica y primaria de las Comunidades es la unión económica, la finalidad última es llegar también a una unión política, como ya se apuntaba en la Declaración Schuman y en el artículo 2 del tratado creador de la C. E. E.

El pensamiento de que la unión entre los Estados de Europa tiene que ser de tipo político, ha ido madurando en el seno de

las Comunidades, debiendo señalar como hitos importantes la Declaración de Bonn, en 1961, y la reunión de La Haya de 1969¹⁵, pero el llegar a esta meta no está todavía al alcance de los países europeos.

Sin embargo, la unión económica de los países de la Comunidad es de la máxima importancia, ya que no se trata sólo de una zona de libre cambio o de una unión aduanera, sino que su fin es la creación de un verdadero mercado común y la creación de una política económica y financiera común, así como también políticas comunes en materia de transportes, cuestiones sociales y en la agricultura.

El poner tanto en común significa que los Estados ceden parte de su soberanía a un órgano supranacional y ello no sólo en el momento de llegar a la unión política, sino en el simple planteamiento de la política económica y financiación común. De ahí las dificultades para una integración de un Estado neutralizado en las Comunidades.

2. *Las relaciones exteriores de la C. E. E.*

Las relaciones de la Comunidad con los Estados no miembros se desarrollan a muy distintos niveles: del simple acuerdo preferencial a la admisión como miembro, pasando por la zona de libre cambio, la unión aduanera y la asociación, en sus dos modalidades, según se trate de un Estado europeo o no europeo.

La Comunidad inicial «de los Seis» tuvo un momento crucial al convertirse en la Europa «de los nueve», teniendo en cuenta que, encabezados por uno de los nuevos Miembros (Gran Bretaña), los Estados de la O. E. C. E. que no habían llegado a formar parte del Mercado Común habían creado la E. F. T. A. en 1960 como réplica a la C. E. E. y que pretendían crear, al menos, una Zona de libre cambio.

Respecto a Suiza, hay que decir en este punto que como constituye una Unión aduanera con Liechtenstein, desde el tratado de 29 de marzo de 1923, mediante un protocolo adicional firmado en Estocolmo, el 3 de mayo de 1960, se extendía el convenio a dicho Principado.

Pues bien, tras el ingreso de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca en la Comunidad Europea resultó que había que encon-

15. Examen detallado de estas cuestiones en: ROBERTSON, A. H.: «La Unión política europea», *Revista de Instituciones Europeas*, 1974, n.º 1, págs. 17-31 y en MEDINA, M.: *La Comunidad Europea y sus principios constitucionales*, Madrid, 1974, págs. 46-48, 74-79 y 126-145.

trar una solución para aquellos Estados con los que los tres nuevos miembros habían constituido una zona de libre cambio.

El planteamiento del problema y las posibilidades existentes, arrancan de la Conferencia en la cumbre de La Haya, en 1969, en la que se dijo que debían iniciarse negociaciones con los países de la E. F. T. A. que no van a ingresar en el Mercado Común¹⁶.

Los términos de la discusión eran difíciles, ya que, para los Estados Europeos, la asociación es considerada por la Comunidad como un paso previo a la plena incorporación, por lo cual se requiere reunir ya las condiciones para tal incorporación y la posibilidad de cumplir las obligaciones derivadas de su condición de miembro.

Es por ello perfectamente lógico y comprensible que la solución a que llegara la Comunidad para estos casos fuera la de quedarse en algo mucho más simple que la unión económica, es decir, en algo que nunca podría exceder de la unión aduanera. De ese modo ya no existirían problemas respecto a la implantación de políticas económicas y monetarias comunes.

V. SUIZA Y LA C. E. E.

1. *Antecedentes.*

Basándose en el artículo 238 del tratado creador de la C. E. E., Suiza hizo una propuesta de asociación el 15 de diciembre de 1961, a la que siguió una declaración, el 24 de septiembre de 1962, en el sentido de que la Asociación debía ser bajo reserva del mantenimiento de su estatuto de neutralidad. Al expresar los puntos de vista del Consejo Federal suizo, decía Wahlen: «en los acuerdos a concluir con la Comunidad, Suiza debe, sin embargo, salvaguardar su neutralidad, que es garantía de su independencia, su estructura federal y su sistema de democracia directa. Democracia directa, federalismo y neutralidad han guiado la personalidad política de Suiza. Son consecuencia de su diversidad interna y son la base de su estabilidad política que, creemos, ha tenido también efectos favorables en sus relaciones con terceros Estados. Me gustaría subrayar una vez más que Suiza tiene un interés positivo en todos los trabajos realizados para unir a Europa. Considera la eliminación de toda fuente de conflicto entre los miembros de la Comunidad como un factor fundamental de estos

16. Puede verse en *Annuaire Européen*, 1969, vol. XVII, págs. 508 y sigs.

esfuerzos. Como país que se apoya en los principios de la democracia y de la libertad individual, Suiza está dispuesta a hacer todo lo que esté en sus manos, respetando su neutralidad, para contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad en el mundo».

Como dice Simmonds¹⁷ Suiza, al igual que Suecia y Austria, quieren contribuir todo lo que puedan en el trabajo de la integración europea, sin pretender posturas ventajosas: quieren las mínimas reservas posibles que les permitan mantener su status. Por eso, dice Hollenweger¹⁸, que lo que pretenden es que se les aplique una doctrina de la asociación flexible, frente a los que consideran su neutralidad como una figura anacrónica.

Y es que, como dice Seidl Hohenveldern¹⁹, Suiza, Suecia y Austria tienen una cosa en común: el sentirse profundamente atraídos por la idea europea y de ahí sus intentos de acercamiento, pese a las dificultades derivadas de su estado de neutral o de neutralizado, sobre todo teniendo en cuenta que el tratado de la Comunidad, de acuerdo con su artículo 224, debería continuar vigente aún en tiempo de guerra y no hay que olvidar la importancia que durante la última guerra mundial tuvo la «guerra económica». Si, junto a los artículos 223 a 225 del tratado de la C. E. E., examinamos los convenios V y XIII de la Haya, de 1907, habría que llegar a la conclusión de que es imposible la admisión de un neutral o neutralizado en la C. E. E., no sólo para tiempo de guerra (para lo cual pretendían se les reconociera la posibilidad de abandonar la Comunidad en tal supuesto), sino incluso en tiempo de paz.

Hemos de reiterar, una vez más, que «los tres neutrales» se diferencian entre sí porque mientras Suiza es un Estado neutralizado internacionalmente, con todas las consecuencias de ello derivadas, Austria constituye un supuesto más simple de neutralidad constitucional y Suecia se encuentra actualmente en la situación de neutralidad «activa»²⁰ que no es lo mismo que neutralismo o «Estado no aliado». A estos Estados habría que añadir la particular situación de Finlandia debida a sus privilegiadas rela-

17. SIMMONDS, K. R.: «The Community and the neutral States», *Common Market Law Review*, vol. 2, n.º 1, 1964, pág. 14.

18. HOLLENWEGER, P.: «Institutionelle und völkerrechtliche Aspekte des Freihandelsabkommens Schweiz-E. W. G.», *Annuaire suisse de droit international*, 1973, pág. 85.

19. SEIDL HOHENVELDERN, I.: «La neutralité autrichienne et les relations de l'Autriche avec les Communautés européennes», *Annuaire français de Droit international*, 1963, pág. 827.

20. BEK, H.: «Neutrality and the European Communities», *Legal problems of an enlarged European Community*, British Institute Studies in International and Comparative Law, London, 1972, págs. 146.

ciones con la U. R. S. S., que es lo que ha producido que el acuerdo con Finlandia no sea como los otros: no es un acuerdo evolutivo, no tiene perspectivas a largo plazo. Por eso, ya en el preámbulo, en vez de hacer una declaración en el sentido de que se procurará consolidar y extender las relaciones con la C. E. E., se dice que «deseosos de encontrar soluciones apropiadas a los problemas que surgen para Finlandia de la ampliación de la C. E. E. y de desarrollar su comercio en el respeto al mantenimiento de su poder de decisión autónoma y asegurando, en el respeto a las condiciones equitativas de concurrencia, el equilibrio satisfactorio de los cambios...»²¹.

Aparte de este «sentirse Europa», Suiza tenía, evidentemente, intereses económicos en conseguir la asociación con el Mercado Común, ya que los dos tercios de su comercio exterior se realizan con países de Europa occidental, principalmente con Alemania e Italia. Y, en el mismo sentido, la consideración de que el mantenimiento de su neutralización favorece también su economía, le impide cualquier tipo de asociación o integración que no le permitiera continuar en tal status. Básicamente podríamos decir con Eek²² que las libertades exigidas para salvaguardar su neutralización serían las siguientes: libertad de acción en su política comercial con terceros países; libertad para tomar medidas que aseguren ciertos suministros (incluida la alimentación) en tiempo de guerra, lo cual requiere medidas de precaución en tiempo de paz; derecho no sólo a suspender sino incluso a terminar la asociación si ello se considera esencial para proteger su neutralización, particularmente en caso de guerra o de grave crisis internacional. Respecto a este último derecho habría que decir que, en definitiva, el derecho a suspender o a terminar la asociación dependería de la intensidad de las obligaciones asumidas en virtud del acuerdo y del grado de integración y dependencia mutua alcanzados en el período de tiempo en que el acuerdo hubiera estado vigente y hubiera sido aplicado. Tampoco era aceptable el pensar en una asociación a la C. E. E. acompañada de una reserva destinada a preservar la neutralidad de Suiza, pues si para ésta podría tener como consecuencia que muy pocos creyeran ya en su condición de neutralizado, la C. E. E. siempre ha proclamado, casi como dogma intangible, que la adhesión implica la acepta-

21. *J. O. C. E.*, L 328, de 28 de noviembre de 1973, pág. 2.

22. EEK, H.: «Neutrality and the European Communities», *Legal problems of an enlarged European Community*, British Institute Studies in International and Comparative Law, London, 1972, pág. 142.

ción de todas las obligaciones que nacen del tratado de Roma, incluidas las políticas.

Como antes decía, el punto a partir del cual se abre una nueva etapa es cuando, a iniciativa del Presidente Pompidou de Francia, se celebra una Conferencia en la cumbre en La Haya, en la cual «los seis» deciden prepararse para abrir las negociaciones con el Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega y, simultáneamente, invitar a los países miembros de la E. F. T. A. no candidatos a la integración para tener conversaciones acerca de su futura relación con la Comunidad ampliada. En diciembre de 1971 se iniciaron las negociaciones propiamente dichas y terminaron en julio de 1972 con la firma de los tratados.

Cada uno de los Estados mantenía posturas diferentes. Concretamente Suiza pretendía la asociación a las Comunidades, pero manteniendo la libertad para tomar parte en ciertas decisiones, según los casos.

Por su parte, la Comisión podía escoger entre dos alternativas: una, dejar el problema para más adelante, esperando ver cómo funcionaba la política comercial de la Comunidad ampliada y otra, que es la que adoptó, consistente en abandonar la idea de la asociación y establecer con cada uno de los Estados un acuerdo de libre cambio, sin ninguna obligación de armonización, ya sea en tarifas exteriores o en política económica.

2. *El acuerdo de 22 de julio de 1972.*

La firma de los acuerdos tuvo lugar el 22 de julio de 1972. Concretamente en el caso de Suiza, junto al acuerdo de la Comunidad Económica Europea con tal Estado, hay un acuerdo adicional sobre validez del tratado respecto al principado de Liechtenstein, atendiendo a la unión aduanera existente entre Suiza y el Principado a que antes nos referíamos²³.

Se trata en este caso, al igual que con los demás países de la E. F. T. A., de un acuerdo de libre cambio en materia industrial, que parece ser constituía el límite extremo de los compromisos que en esa fase podía asumir la Comunidad sin riesgos para su funcionamiento y desarrollo.

Tal como indicábamos antes, el motivo de los acuerdos es la ampliación de la Comunidad y sus consecuencias para los países de la E. F. T. A. Por eso dice el preámbulo que concluyen el

23. Ambos se encuentran publicados en el *Journal Officiel des Communautés Européennes*, n.º L 300, de 31 de diciembre de 1972, págs. 188-285.

acuerdo para «consolidar y extender con motivo de la ampliación de la Comunidad Económica Europea, las relaciones económicas existentes entre la Comunidad y Suiza y asegurar, dentro del respeto de las condiciones equitativas de concurrencia, el desarrollo armónico de su comercio para contribuir a la obra de la construcción europea».

Para evitar que se produjeran distorsiones respecto de las industrias de la Comunidad, se adoptaron unas medidas que siempre aparecen en los acuerdos de libre cambio, concretamente las siguientes: no discriminación en materia fiscal, no discriminación en materia de pago y de créditos comerciales, cláusulas de excepción referentes a la seguridad pública y el orden público y, finalmente, cláusulas de salvaguardia referentes a las dificultades sectoriales y regionales, las disparidades arancelarias, el dumping, a las dificultades de la balanza de pagos y a los incumplimientos de obligaciones incluidas en el acuerdo.

También se incluye (art. 32) la denominada «Cláusula evolutiva», que consiste en que cuando una de las dos partes crea que sería útil desarrollar las relaciones establecidas por el acuerdo extendiéndolas a situaciones no previstas por el convenio, esa Parte someterá a la otra una petición motivada. El motivo de esta cláusula está en que los países que no eran candidatos al ingreso, querían participar en forma más amplia en la labor comunitaria, concretamente en la supresión de trabas de carácter técnico, armonización de legislaciones, los convenios previstos en el artículo 220 del tratado C. E. E., política energética, tecnología, medio ambiente y la unión económica y monetaria. Pero, como dice Visee²⁴ la Comunidad no podía aceptar que se participara sólo en una política determinada: la global de la construcción europea impone el asumir todo lo alcanzado por la Comunidad. Concretamente Suiza hubiera querido extender el convenio a la cooperación en materia de transportes, a la política monetaria y a la política coyuntural.

Igualmente se contienen unas reglas en materia de competencia, comparables a las contenidas en el tratado constitutivo de la C. E. E. y que se refieren a las prácticas restrictivas de la competencia.

Se centra, pues, el acuerdo en la regulación del régimen aplicable a los productos industriales, pues respecto a la agricultura dispone el artículo 15 que «las partes contratantes se declaran

24. VISEE, J. M.: «L'union douaniere elargie et les Etats tiers», *Cahiers de droit européen*, 1974, n.º 5, pág. 553.

dispuestas a favorecer, dentro del respeto a sus políticas agrícolas, el desarrollo armónico de los intercambios de productos agrícolas a los cuales no se aplica el acuerdo». La actuación en este campo, según el párrafo 3 del mismo artículo, que permite al artículo 31 del propio acuerdo, se limita a decir que el Comité mixto, creado para la ejecución del acuerdo, estudiará las dificultades que surjan en los intercambios de productos agrícolas y se esforzarán en encontrarles solución. Evidentemente es lo único que se podía hacer, pues si afectaba a la política agrícola, era un grado mayor de integración que excedía de los límites del acuerdo de libre cambio.

La particularidad más notable se introduce respecto a las reglas de precios para productos siderúrgicos. En el caso de Suiza, cuando las empresas no obedezcan en sus transacciones en el Mercado Común a una disciplina en materia de precios comparable a la que están sometidas las empresas de la Comunidad, esta última dispone de una cláusula de salvaguardia en virtud de la cual podrá adoptar las medidas que estime necesarias para poner remedio a las dificultades engendradas por eventuales distorsiones de competencia. Estas medidas consistirán concretamente en una retirada de las concesiones arancelarias otorgadas. Evidentemente, esta cláusula de salvaguardia debe revestir un carácter recíproco.

En comentarios de primera hora, decía Deniau, miembro de la Comisión encargada de las negociaciones con los países de la E. F. T. A. no candidatos a la integración, que «el fin de estas negociaciones no consistía en la adhesión puesto que, por razones diversas, los países representados no lo podía o no lo deseaban hacer. El fin consistía en evitar que los progresos de la construcción europea entre los miembros se tradujese en un retroceso de las relaciones europeas en su conjunto». A lo cual habría que añadir, con Wellenstein²⁵ que la situación era distinta de la de 1958, cuando la zona de libre cambio aparecía como rival de la formación de la Comunidad.

Cumplidos todos los requisitos, los acuerdos con Austria, Portugal, Suecia y Suiza (incluido el Principado de Liechtenstein), entraron en vigor el 1 de enero de 1973.

Como dice Medina²⁶ la zona de libre cambio consiste en la

25. WELLENSTEIN, E. P.: «The Free Trade Agreements between the Enlarged European Communities and the E. F. T. A.-Countries», *Common Market Law Review*, 1973, n.º 2, pág. 149.

26. MEDINA, M.: *La Comunidad Europea y sus principios constitucionales*, Madrid, 1974, págs. 206-208.

eliminación de los obstáculos arancelarios entre los Estados parte, pero sin tarifa común frente al exterior, lo cual lo diferencia de la unión aduanera. El hecho de que con Suiza (y los demás países de la E. F. T. A.) se trate de acuerdos que establecen zona de libre cambio, hace que se encuadren en el marco de los acuerdos comerciales de la Comunidad y no en el campo más político de la asociación. A ello habría que añadir que no se da una solución respecto a los «neutrales», sino que se soluciona únicamente el problema planteado en aquel momento. A este respecto, dice Medina, cabe esperar que en el futuro existan ciertas posibilidades de asociación sin que lleven consigo la renuncia a su estatuto.

Por la materia que es objeto de nuestro estudio, habría que hacer resaltar el artículo 21 del acuerdo, que textualmente dice así: Ninguna disposición del acuerdo impedirá a una parte contratante tomar medidas que a) estime necesarias para impedir la divulgación de informaciones contrarias a los intereses esenciales de su seguridad; b) tengan relación con el comercio de armas, municiones o de material de guerra o con la investigación, el desarrollo o la producción indispensable para los fines de defensa, a condición de que estas medidas no alteren las condiciones de concurrencia en lo que concierne a los productos no destinados a fines específicamente militares; c) estime esenciales para su seguridad en tiempo de guerra o en caso de grave tensión internacional».

Este artículo se cita en el Mensaje del Consejo Federal de 16 de agosto de 1972²⁷ como comprobación de que no era necesario añadir al acuerdo una reserva expresa de neutralidad, pues es un acuerdo de carácter económico que de ninguna forma impide a Suiza continuar con su política de neutralidad perpetua y armada.

Al tratarse de un simple acuerdo de libre cambio y por el carácter paritario y bilateral que tiene, en nada modifica la posición de Suiza que desde 1962 venía diciendo que en sus relaciones con la Comunidad debía quedar a salvo su política comercial exterior y sus suministros para caso de guerra. Pero, evidentemente, Suiza deseaba una mayor participación en la obra comunitaria.

27. *Annuaire suisse de droit international*, 1973, págs. 303 y sigs.

VI. CONCLUSIÓN.

La situación actual de Suiza ante la C. E. E. puede, en definitiva, verse desde dos puntos de vista: desde el de la Comunidad y desde la de Suiza.

Para la C. E. E. el problema ha quedado zanjado. En efecto, la cuestión de la posible incidencia de un acuerdo con Suiza sobre la neutralización de ésta, fue examinado con anterioridad a la conclusión del acuerdo de 1972. A través de las negociaciones se vio que no podían llegar más allá de un acuerdo de libre cambio y por eso se concluyó un acuerdo de este tipo, si bien se incluye la cláusula evolutiva, que permite, si se cree necesario o conveniente, ampliar la materia objeto de acuerdo.

Para Suiza, la cuestión no está zanjada: se ha concluido el acuerdo como una solución ante una cuestión concreta: no podían permitir que lo que se había logrado entre un grupo de Estados europeos, los de la E. F. T. A., quedara sin efecto tras la ampliación de la Comunidad y les interesaba el mantenimiento de unas determinadas situaciones, pero esto no es suficiente.

Suiza es y se siente país profundamente europeo y desea incorporarse de forma más plena a la Comunidad: no puede permanecer de espaldas a Europa en razón de su neutralidad, cuando también los demás países europeos lo que pretenden es unirse y vivir en paz, dando así un nuevo sentido a sus relaciones de todo tipo. Si la neutralización constituye la base de las relaciones internacionales de Suiza, no puede olvidarse el papel esencial que las Organizaciones internacionales juegan hoy en día respecto a ellas y por esto Suiza se preocupa, de forma especial, de su posible participación más activa en la obra comunitaria. Y, en otro campo, de la posibilidad de llegar a ser miembro de las Naciones Unidas.

Los problemas de Suiza parecen diferentes a los de otros Estados, pero tienen alguna similitud con los que se enfrentan, en el área europea, Austria, Suecia y Finlandia.

En definitiva, el problema no vendría dado simplemente por la peculiar postura de uno u otro Estado, sino que vendría determinado por la necesidad de reconsiderar, en el mundo actual, el propio concepto de neutralización, así como la neutralidad y demás figuras afines, cuyo contenido y posibilidad se encuentra en revisión constante debido a las nuevas realidades que inciden sobre ellas y el regionalismo no es, evidentemente, la menos importante de las circunstancias que al incidir sobre un Estado en cualquiera de tales status, obliga a plantearse la cuestión de supervivencia o modificación de tal condición.

NOTAS

