

## **POLÍTICA DE SEGURIDAD SUIZA EN VÍAS DE TRANSFORMACIÓN**

### **Apertura de la fortaleza alpina**

El día 10 de octubre del año 1990, el Gobierno suizo ha presentado su "Informe 90 sobre política de seguridad de Suiza". En él da y establece unos nuevos acentos de caracteres diferentes, comparando con el antiguo concepto del año 1973 que estaba vigente hasta hoy, que partía de las circunstancias de la guerra fría. En él hace hincapié en la esperanza de un nuevo orden estable de la política de seguridad en Europa, que legitima los intereses de todos los Estados del continente. Suiza quiere dar así firmeza y contribuir al desarrollo de una cimentación en este aspecto de la seguridad.

Tampoco quiere silenciar inversamente la posibilidad de recaídas a la insensatez y el surgimiento de nuevos peligros. Muy especialmente hace alusión al "dominio por debajo del umbral bélico" con el que los Estados habrán de seguir viviendo. Esperanza por un lado, incertidumbre, riesgos y peligros por otro, requieren según el punto de vista suizo, una elevada flexibilidad en la ampliación y aplicación de los medios políticos de seguridad.

El Gobierno suizo quiere claramente aquí con este Informe provocar una amplia discusión en política de seguridad entre las autoridades, Parlamento, expertos y opinión pública. Las primeras reacciones a este documento dieron lugar a un exhaustivo estudio sobre los diferentes puntos, que tendrán que discutirse en el Parlamento en el año 1991.

### **Consecuencias de la situación interna y externa**

La nueva orientación de la política de seguridad suiza tiene naturalmente sus causas en la profunda modificación del campo estratégico. En particular el punto de partida es el drástico retroceso de la amenaza militar en un tiempo breve. Se espera, pues, el arranque de un equilibrio convencional a un bajo nivel de armas.

El Informe es también una consecuencia de cambios de conciencia en la política interna. Se reemplazaron valores tradicionales por unas nuevas ideas sobre Suiza, sobre Europa y sobre aquélla, que podría ser correcto o peligroso para el país. Se viene extendiendo un nuevo sentimiento de responsabilidad en el ambiente que nos rodea y que va más allá de las fronteras territoriales.

En esta situación la prestación de una ayuda orientada por parte de las autoridades, daba la sensación de ser algo como una necesidad y obligación y causaba la impresión

de ser aún más trascendental que una serie completa de decisiones históricas de gran alcance de la política estatal suiza, que interesan a su posición dentro del marco del mando estatal y sobre todo respecto a la CE. No se trata pues sólo de unos estudios económicos de aprovechamiento, sino más bien de un futuro carácter de la identidad nacional, de un país con cuatro idiomas y culturas, que se ha venido compenetrando hasta ahora, por principio, ante las amenazas del exterior. La idea manifiesta del Gobierno suizo es la de garantizar este proceso de decisión y de cambio con la nueva política de seguridad, de tal forma, que este proceso pueda discurrir en libertad, sin presión del tiempo ni coacción exterior.

Otra segunda causa es la escalada alarmante de “nuevos peligros”. Daños ecológicos, catástrofes naturales, drogas, epidemias, etc... vienen apareciendo ahora más amenazadoras que los riesgos constantes, condicionados a la política del poder.

Se impone pues una visión global en el aspecto de una seguridad de existencia, que marque responsabilidades y campos de acción a cada uno de los Estados en particular. Apoyados en ella, cada uno de los elementos estratégicos de acción, especialmente el de las Fuerzas Armadas, obtendrán su legitimación y las condiciones fundamentales para su protección.

La nueva política de seguridad de Suiza atiende y tiene presente, consecuentemente, todas las posibles situaciones existenciales de peligro que se la pueden presentar, aún cuando se ocupe más seriamente de los peligros y de los casos ligados a la política de poder. Circunstancias provocadoras económicas, demográficas y ecológicas, que sólo mayormente podrán superarse en combinación con la ayuda de otras naciones, se enjuiciarán y sopesarán por sus efectos en política de seguridad, de la misma forma que aquéllas de los cambios y alteraciones del poder político estratégico en Europa y aquéllas que se desarrollan amenazadoramente fuera de Europa.

### **La “carta de la esperanza” y ampliación de los objetivos**

Nuevo es muy particularmente el “*best case* que como carta de la esperanza” se le sitúa en igual categoría que el del tradicional “pensamiento de *worst case*”. Debe fomentarse y aprovecharse. También la solidaridad que sobrepase fronteras debe constituir y convertirse en un parámetro. Los presumibles deseos de los países vecinos deben de considerarse así también, sobre todo de forma especial el de la protección de los enlaces transversales de tráfico y energía. Una exposición singular del “espectro de peligros y oportunidades” en cuatro sucintos escenarios fundamentales sustituye a la “tipología de las formas de conflicto” que sirvió de base a la política anterior de seguridad. Los dos primeros presentan posibilidades alternativas de desarrollo, los otros dos describen los peligros con los que habrá de contarse en el futuro de una u otra forma; se trata pues de:

- 1) Seguridad a través de acuerdo y cooperación.
- 2) Reincidencias en la confrontación y a nuevos peligros.
- 3) Superación por debajo del umbral del *casus belli*.
- 4) Creciente vulnerabilidad de la sociedad moderna.

Se traza y jalona así de forma general y fácilmente comprensible el campo de acción de la moderna política de seguridad, pero al mismo tiempo también se impone la necesidad de un análisis de la situación permanente, previsor y concadenado, como premisa de la renovación constante de opciones estratégicas de operaciones.

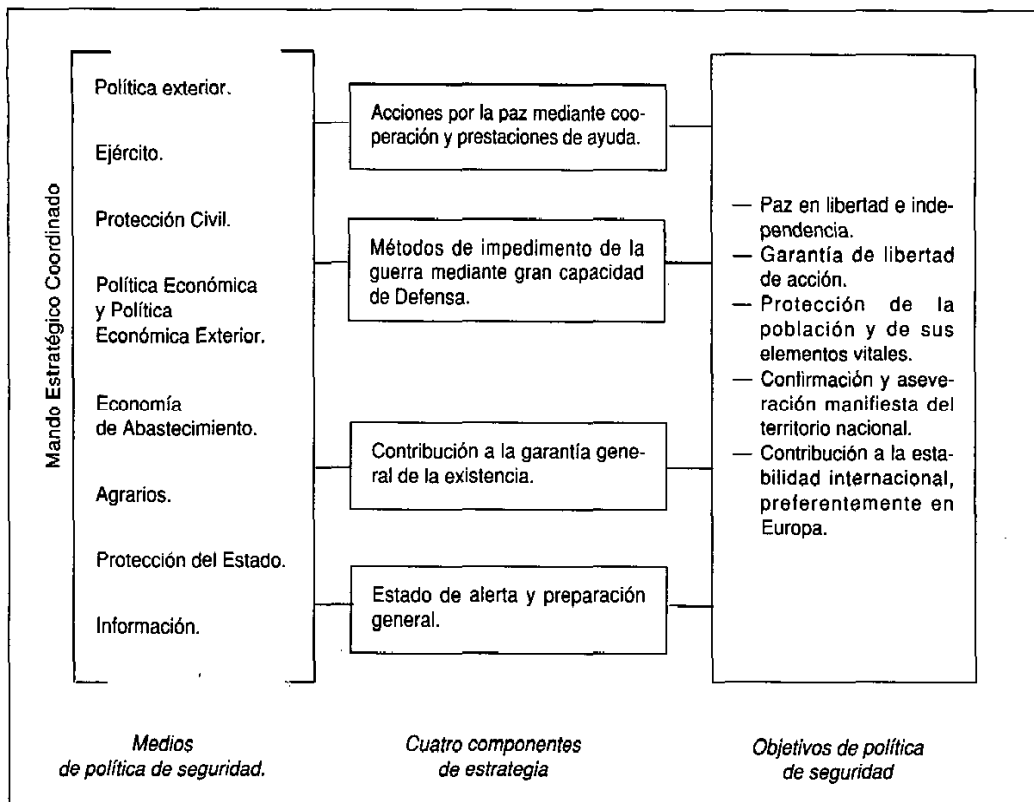


Figura 1.-Política de seguridad 1990.

El punto de partida de conceptos descrito y los análisis correspondientes de la situación llevan forzadamente a una ampliación de los objetivos tradicionales, según el punto de vista suizo y derivado de una política de seguridad: paz en libertad e independencia, garantía de la libertad de acción, protección de la población y autodeterminación del territorio nacional. Con la inclusión de fórmulas como "protección de elementos vitales" y "aportación a la estabilidad internacional, preferentemente en Europa" se han dado dos nuevos acentos, que van a un más allá del Informe 73, figura 1.

El Gobierno perfila también la futura estrategia con los siguientes puntos claves:

- Fortalecimiento y consolidación del proceso de pacificación en Europa en tanto sea posible un Estado pequeño neutral. Se trata aquí de una conjunción recíproca solidaria, de una predisposición a la cooperación y ayuda mutuas.
- Protección mayormente posible de Suiza y de su población ante el empleo de la fuerza y acciones violentas. Se trata pues, de impedir la guerra mediante una buena defensa y gran tenacidad, y de emplear todos los medios militares y civiles apropiados que tenga a su alcance para mantener su autoafirmación.
- Empleo de medios de la política de seguridad en beneficio del aseguramiento general de su existencia. Se trata de una acción conjunta coordinada a nivel federal y cantonal con miras a una serie de prevenciones, de protección, ayuda y restricción de daños.

Para llevar a cabo esta estrategia, debe tenerse siempre a punto una constante y adecuada preparación de medios y elementos suficientes que pueden reducirse o reforzarse de nuevo si es necesario con arreglo a las situaciones que se presenten. Elevada flexibilidad e intensiva capacidad de reacción serán los que se ajusten y sean los adecuados a esos condicionamientos generales.

### **Las misiones estratégicas a los medios de acción**

A la concepción del Informe 73 le sirvió ya de base el vasto concepto general de estrategia. Por estrategia se tenía entendido entonces al pensamiento normativo, a la actuación y comportamiento en asuntos de política de seguridad. Esta estrategia es, según la definición suiza, la acción y empleo ampliamente concebidos de todas las fuerzas civiles y militares, ante todas aquellas acciones que se dirijan con intenciones hostiles contra el Estado y el pueblo empleando la violencia y la amenaza o bien que estas acciones se traduzcan luego así de forma indirecta.

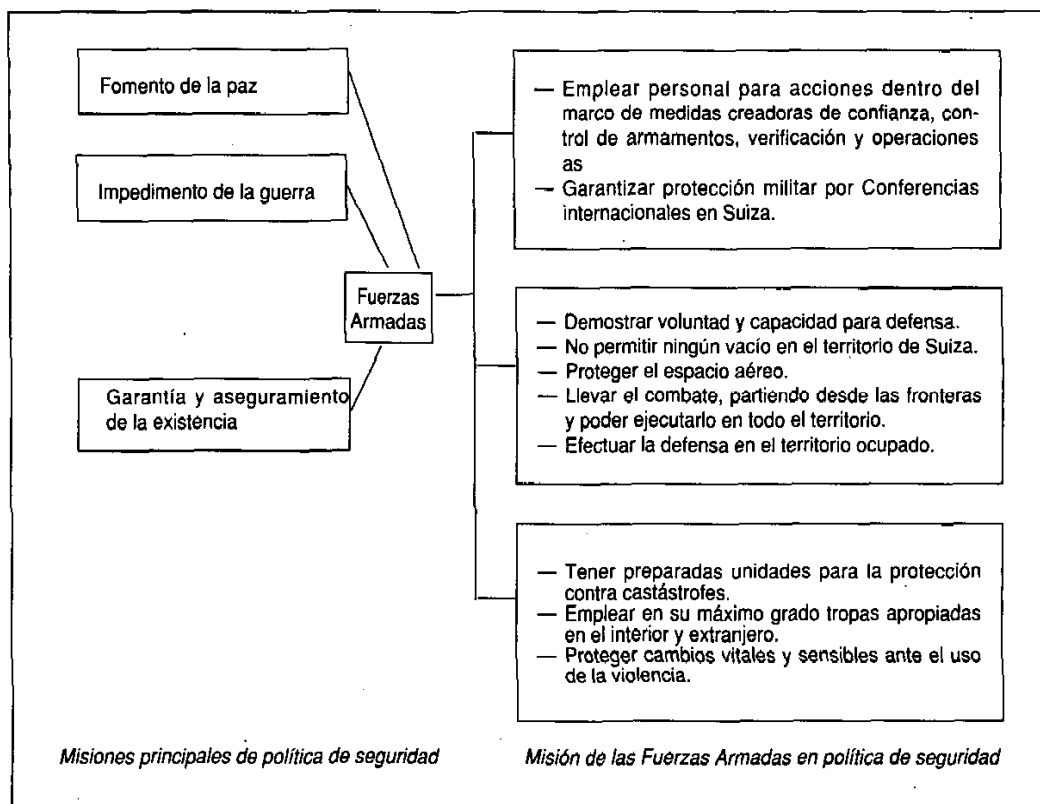
Es de lamentar que el Informe 90 no contenga más esta arraigada definición de estrategia, pero si hace ver en cambio a los lectores que el Gobierno permanece por principio con esta idea, porque él no sostiene por conveniente el que se modifique el concepto de política de seguridad, ni en el sentido restrictivo, ni en el sentido ampliatorio. Una recaída o una pura estrategia militar estaba fuera de este asunto, y los posibles peligros existenciales restantes son objeto desde hace tiempo de otros aspectos políticos diferentes; no hay nada más coherente que el dejar la competencia de estos trabajos a los expertos especializados.

En especial se infiere aquí de las misiones estratégicas, adecuadas a la situación y dictadas al instrumentario político de seguridad, que el actual concepto de estrategia como unidad global de conjunto siga constituyendo y siendo la base normativa, Política exterior, Ejército, Protección civil, Política económica y Política exterior de economía, Sector de suministros agrarios, Protección del Estado y Órganos de la información recibieron en parte nuevas misiones y se les asignaron también otras tareas. Se da en este aspecto una primicia especial a la cooperación mutua de trabajos y a la coordinación recíproca. Un "Mando Estratégico" como el descrito así, al igual que los órganos de coordinación, deben de atender especialmente a una conveniente concordancia de actividades y a una acción óptima del empleo de los medios disponibles. Un pequeño Estado con limitación de recursos, como lo es Suiza, no se puede permitir el lujo de no tener ninguna coexistencia con los otros países y mucho menos en absoluto, el de mantener recelos, figura 2.

### **Consejos y normas de actuación para un período de incertidumbre**

El Informe 90 sobre política de seguridad de Suiza no se ha hecho para un período de larga duración. Esto se entiende como si fueran normas estratégicas de actuación para un período de incertidumbre y de transición. En él se incluye el asentimiento de que numerosos asuntos, como por ejemplo el de aquéllos que están sujetos al servicio general obligatorio, quedan aún pendientes y abiertos.

Abierto también está el futuro de la neutralidad armada. Su importancia ha ido cambiándose, según el Informe, con el final de la posguerra. Los neutrales también se encontrarán hoy ante las tesituras de tener que intervenir activamente en la estructuración de una



**Figura 2.-Misiones de las Fuerzas Armadas (Informe 90).**

nueva ordenación europea de seguridad. Se cree provisionalmente poder hacer esto así con las reservas que garantiza una neutralidad duradera y armada.

“Si de todos modos” así se viene manifestando “cobran importancia aquellos esfuerzos que tienen por meta una conjunción europea”, no sólo en el aspecto económico sino también a niveles políticos, y de política de seguridad se podría asignar algún día también para Suiza una nueva configuración de su situación. No ha de excluirse, que a largo plazo incluso tenga que comprobarse la entrada en un sistema europeo conjunto de seguridad colectiva.

Lo mismo que con la idea de situar incluso en el futuro un contingente de “cascos azules”, ocurrirá también que se rompan una serie de tabúes, y se abran poco a poco las puertas de la fortaleza alpina. Pero aún no ha llegado el tiempo de madurez para su allanamiento. El pequeño Estado cada vez más pacífico, no quiere dar motivo a concesiones arriesgadas. Siguen aún existiendo en última instancia algunos resquicios de polvo de las últimas conmociones históricas mundiales.

El exterior ha honrado siempre muy positivamente la política de seguridad suiza de 1973, en razón a la insistencia en su acción purificadora y al impedimento de la guerra al lado de cualquier orientación dirigida hacia una efectiva capacidad de defensa. Sería interesante establecer, si el desplazamiento reciente del centro de gravedad de estos

problemas, encaminados a su acción planificadora sea identificado y reconocido, en donde a la prueba concluyente de su acción le corresponda claramente de por sí el hacer ver cuales son sus ideas.

Aún hoy mismo se hace presuponer que la nueva política de seguridad, puede valer y servir como una política moderna dentro del marco internacional con sus normas y estructuras, practicadas en parte desde hace largo tiempo. A tenor de postulados estratégicos contemporáneos se encuentran en cualquier caso:

- La renuncia a la violencia menos en el caso de la defensa a ultranza.
- El reconocimiento de la solidaridad internacional.
- La urgencia de unos procesos de arbitraje y de combinación pacificadora en el caso crítico de hostilidades.
- El enfoque consecuente a la defensiva estratégica en doctrina y estructuras.
- La limitación a la suficiencia estrategia.
- La firmeza en el sistema múltiple de milicia como sistema modelo experimentado.
- La nueva definición del papel de las Fuerzas Armadas.

Quizás se de opción a la esperanza de que tengan buena acogida las ideas que se plasman en el "nuevo Informe sobre política de seguridad de Suiza", y aporten un trabajo positivo en las discusiones actuales estratégicas en Europa.

### **Voluntad para la autoafirmación**

He aquí algunas citas de "política de seguridad suiza en vías de transformación", Informe 90 de la Junta Federal de la Confederación a la Asamblea Federal (1-10-90), relativas a la política de seguridad de Suiza.

"Una época de cambio es también una época de incertidumbre, que exige una facultad especial de adaptación. El objetivo consiste pues hoy en no sacrificar nada legítimo en ningún momento, no prejuzgar ninguna decisión, que luego pueda admitirse, pero tampoco ha de desaprovecharse nada de lo que puede contribuir a un nuevo orden de seguridad que nos pueda prestar también un gran y mejor servicio". (Página 9).

"Las ocasiones para una permanente distensión se basan en las variaciones políticas y en la idea manifiesta de los Gobiernos en resolver conflictos sin recurrir a la amenaza y violencia. Ellas surgen concretamente del claro retroceso de la actual amenaza durante el tiempo de la confrontación y del desarrollo estimulante de un proceso de medidas creadoras de confianza, de control de armamentos y desarme verificado.

Los peligros estriban en el continuo tema de conflictos, en las posibilidades de la nueva agudización de diferencias y, sobre todo, en el potencial militar que se va reduciendo, pero que a largo plazo está aún presente a gran escala, y en otros medios de coacción. Estriban en primera línea en la incertidumbre sobre el desarrollo en el período de transición, presumiblemente de muchos años de duración". (Página 26).

"A nivel europeo cooperamos en la estructuración de un orden sólido de seguridad. Con este esfuerzo contribuiremos no sólo a una estabilidad mayor en nuestro territorio, sino que incrementaremos también al mismo tiempo nuestra propia seguridad, que esencialmente depende de la de Europa". (Página 38).

"No se dicta la voluntad de autoafirmación. Tiene siempre que constituirse en nuestro Estado democrático con un libre criterio de acuerdo. El consenso fundamental surgido, así de velar y proteger al pueblo y Estado, no excluye la continua pugna por el camino

mejor de ideas y pensamientos propios, y de otros posteriores en materia de política de seguridad. Al contrario, sólo de esta forma surgirán así soluciones duraderas sólidas y fidedignas". (Página 69).

"Al finalizar el ordenamiento de la posguerra en Europa se cambia, o varía también la importancia de nuestra neutralidad. Los neutrales se encuentran también, ante la tesitura de intervenir activamente en el establecimiento de un nuevo orden europeo de seguridad". (Página 70).

"Parte la Junta General, de que el futuro desarrollo de los esfuerzos europeos de integración, y la nueva configuración de las relaciones entre Europa occidental, la de los Estados centroeuropeos y la de Europa del Este faciliten un informe sobre qué lugar debe ocupar, nuestro país en la nueva Europa. Es posible que el pueblo suizo, pueda considerar la neutralidad como una máxima que impida la predisposición a una cooperación política en Europa. Esto tendría que dar lugar a una comprobación básica de neutralidad.

Hasta el día de hoy, no tiene sin embargo nuestro país ningún motivo, que desista de la máxima mantenida en política de seguridad, de esa neutralidad permanente y armada. Nuestro país seguirá pues cumpliendo con sus compromisos y obligaciones de neutralidad. La mayor predisposición tenida en perspectiva a la cooperación, también en el terreno de política de seguridad, no se pondrá pues en tela de juicio". (Páginas 70 y 71).

"Sigue aún estando abierto, el que en el futuro se dé alguna vez una nueva ordenación de seguridad colectiva para todos los Estados europeos, y se garantice la estabilidad y protección. Suiza está dispuesta a prestar la colaboración que sea necesaria". (Página 77).