

Michał Tomczyk

Łódź

EWOLUCJA POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA SZWAJCARII NA PRZEŁOMIE XX/XXI WIEKU

Bezpieczeństwo w ujęciu ogólnym to pewność istnienia i przetrwania, posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu. Jest przede wszystkim wynikiem braku zagrożeń i właściwych ich percepcji¹. Jest również procesem zmiennym w czasie, tj. podlega nieustannej ewolucji, pod wpływem przeróżnych uwarunkowań i zmian w otoczeniu międzynarodowym. W zależności do przyjętego kryterium możemy dokonać wyodrębnienia bezpieczeństwa w ujęciu przestrzennym – lokalne bądź globalne, przedmiotowym – ekonomiczne, ekologiczne, kulturowe lub podmiotowym – międzynarodowe lub państwa². To ostatnie będzie przedmiotem niniejszej analizy. Pojęcie bezpieczeństwa państwa ulegało stopniowej ewolucji, która przyspieszyła zwłaszcza w drugiej połowie XX wieku. Wpływ na to zjawisko miały takie czynniki jak chociażby delegalizacja wojny, postęp naukowo-techniczny, wzrost współzależności międzynarodowych czy znaczenia podmiotów pozarządowych. Zwiększył się zatem zakres źródeł zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. Od zupełnie klasycznych, takich jak konflikty międzynarodowe przez społeczne, klęski żywiołowe, nielegalne migracje po przestępczość zorganizowaną. Naturalnym jest zatem fakt, iż w całym tym procesie rozszerzeniu uległ również zakres przedmiotowy bezpieczeństwa. Od jednowymiarowego do wielowymiarowego, determinowanego czynnikami demograficznymi, geograficznymi, historycznymi, socjologicznymi, a nawet psychologicznymi i ustrojowymi. Jak dawniej poziom bezpieczeństwa mierzony jest siłą państwa, ale już nie tylko militarną lecz również potencjałem ekonomicznym i technologicznym.

¹ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 2007, s. 27; K.A. Wojtaszczyk, *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, Warszawa 2009, s. 11.

² Por. T. Szubrycht, *Współczesne aspekty bezpieczeństwa państwa*, Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej, Rok XLVII nr 4(167) 2006.

Przełom XX i XXI wieku był okresem wyjątkowym. Zdynamizował bowiem sposób postrzegania i analizowania zagadnień związanych z bezpieczeństwem państwa. Dotyczyło to w zasadzie całej społeczności międzynarodowej. Można pokusić się o konstatację, iż ostatnia dekada XX wieku zakończyła okres tradycyjnego pojmowania zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, związanego głównie z konfliktami międzynarodowymi. Wojny domowe w byłej Jugosławii były tego najlepszym dowodem. Pierwsza dekada XXI wieku to z kolei wzrost nowych zagrożeń – terroryzmem, przestępczością zorganizowaną lub katastrofami naturalnymi bądź ekologicznymi.

Szwajcarska polityka bezpieczeństwa po upadku żelaznej kurtyny

Szwajcaria nie jest w tym względzie wyjątkiem, choć z uwagi na tradycyjne ujęcie problematyki bezpieczeństwa, silnie skorelowanej ze statusem neutralności warto poświęcić temu państwu nieco więcej uwagi. Otóż jeszcze do początku lat '90 podstawą zapewnienia bezpieczeństwa państwa była tzw. doktryna Bindschedlera z 1954 roku. Zgodnie z jej założeniami polityka zagraniczna determinowana była w największym stopniu przez obowiązujący status neutralności Szwajcarii. W dużym uproszczeniu sprowadzało się to do stwierdzenia, iż tak długo jak Szwajcaria pozostanie bezstronna, jej bezpieczeństwo, zarówno w sensie politycznym jak i gospodarczym zostanie zapewnione. Było to niestety przekonanie dość złudne. Wobec ogromnych zmian w otoczeniu międzynarodowym, związanych z upadkiem systemu bipolarnego, władze Szwajcarii postanowiły przededefiniować koncepcję postrzegania bezpieczeństwa państwa. Pierwsze symptomy zmian można zauważyć jeszcze w połowie lat '80, jednak na bardziej konkretne decyzje przyszło poczekać do 1993 roku, kiedy to opublikowany został pierwszy dokument, zwany najczęściej Raportem 1993³, który legł u podstaw pozimnowojennej strategii politycznej. Raport ten wyznaczał zupełnie nowe cele i środki szwajcarskiej polityki zagranicznej, zastępując jednotorową politykę niezależności systemem pięciu celów. Składały się nań⁴:

- wspieranie pokoju i bezpieczeństwa;
- popieranie praw człowieka, demokracji i państwa prawa;
- popieranie dobrobytu;

³ *Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in der 90er Jahren vom 29 November 1993*, EDMZ, Bern 1993.

⁴ *Ibidem*, s. 5–6.

- redukcja społecznych przeciwieństw;
- ochrona naturalnych podstaw egzystencji.

Powyższe cele winny być osiągnięte na drodze szerszej współpracy międzynarodowej, opartej na solidarności, bezpieczeństwie zbiorowym i integracji europejskiej. Neutralność pozostaje przy tym ważnym czynnikiem, lecz nie o charakterze dominującym. Wskazuje się tutaj raczej na konieczność jej adaptacji do nowo określonych środków polityki zagranicznej, w tym również do zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Neutralność pozostaje także w zgodzie z członkostwem w wielu organizacjach międzynarodowych, jak np. ONZ, EOG czy udziale w Programie Partnerstwa dla Pokoju NATO, do którego Szwajcarii przystąpiła w 1996 roku. Nowa koncepcja międzynarodowej aktywności otwierała również nowe możliwości współpracy z Unią Europejską, choć kwestia polityki bezpieczeństwa w ramach drugiego filaru stanowiła oddzielny i wciąż trudny temat do dyskusji. Jak zauważa J.M. Gabriel doktryna neutralności stała się zatem instrumentem doraźnym, stosowanym „w razie konieczności”, a więc w przypadku utraty zaufania wobec innych instrumentów zapewnienia bezpieczeństwa, jak choćby współpracy z NATO lub działań na forum ONZ⁵.

Strategia, przyjęta przez rząd w 1993 roku, znalazła również swoje odzwierciedlenie w konstytucji z 1999 roku⁶. W części dotyczącej stosunków zewnętrznych odnaleźć możemy słowa o dążeniu Szwajcarii do obrony niezależności i dobrobytu oraz łagodzenia biedy na świecie i wsparcia dla demokracji i pokojowego współistnienia.

Właśnie owa współpraca stała się podstawą tworzenia nowej koncepcji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa, wychodząc z założenia, iż najłatwiej jest osiągać pewne cele wspólnie, a nie w pojedynkę, jak miało to miejsce dotychczas. Znalazło to odzwierciedlenie w rządowym Raporcie 2000⁷. Autorzy dokumentu uznali, iż wybuch i eskalacja międzynarodowego konfliktu w Europie są mało prawdopodobne. Pożądana za to, bardziej niż kiedykolwiek, jest współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa. Na nowo zdefiniowano zresztą politykę państwa w tym względzie, uznając, iż jest to obszar służący prewencji i zwalczaniu przemocy w wymiarze strategicznym. W raporcie stwierdzono, iż „strategiczna konieczność i strategiczna

⁵ J.M. Gabriel, *Neutralität für den Notfall. Der Bericht des Bundesrates zur Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren*. *Swiss Political Science Review* 1(2-3), 1995, s. 161-190; J.M. Gabriel, Jon A. Fanzun, *Swiss Foreign Policy: An Overview*, Center for International Studies, Beiträge nr 43, Zürich 2003, s. 6.

⁶ Art. 54, par. 2, Schweizerische Bundesverfassung vom 1999.

⁷ *Sicherheit durch Kooperation, Bericht der Bundesregierung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPO B 2000) vom 7. Juni 1999 (Sonderdruck)*.

możliwość optymalnie się wzajemnie uzupełniają⁸. Zatem wszelkie działania na rzecz stabilności pokoju na świecie to nie tylko działania solidarnościowe lecz również te służące własnym interesom bezpieczeństwa Szwajcarii⁹.

Obrona, mająca do tej pory kluczowe znaczenie została zepchnięta na plan dalszy. Na pierwszym miejscu stawia się wspieranie pokoju i zwalczanie kryzysów. Co ciekawe, tradycyjne środki polityki zagranicznej w tym obszarze, takie jak dobre usługi lub polityka neutralności tracą na znaczeniu. Wnioski te wynikały zapewne z konstatacji, iż w latach '90 notowano stopniowy spadek zainteresowania działalnością pośredniczącą i mediacyjną Szwajcarii. Okazuje się, iż państwa neutralne nie były w jakiś szczególny sposób predestynowane do tego typu zadań. Szanse powodzenia ich misji nie były wcale większe od państw, które takiego statusu nie posiadały¹⁰. Nie oznacza to jednak, iż dobre usługi przestały odgrywać jakiegokolwiek znaczenie w polityce bezpieczeństwa. Chodziło bardziej o to, iż Szwajcaria z większym niż wcześniej wysiłkiem musiała o przyjęcie takiej roli zabiegać, a tym samym nieco przededefiniować jej znaczenie.

Dobrym przykładem aktywności Szwajcarii w tym obszarze w ciągu pierwszej dekady XXI wieku jest zaangażowanie w wojnie domowej w Kolumbii, gdzie wspólnie z Francją, Hiszpanią, Norwegią i Kubą uczestniczyła jako doradca i moderator w rozmowach między rządem a grupami rebeliantów. Skuteczny okazał się udział Szwajcarii w rozwiązywaniu konfliktu w Sudanie. W 2002 roku udało się doprowadzić do zawieszenia broni między rządem a rebeliantami. Szczególną rolę odegrali tutaj szwajcarscy eksperci prawa konstytucyjnego, którzy byli autorami nowego porozumienia regulującego kompetencje rządu centralnego i władz regionalnych. Warto również wspomnieć o zaangażowaniu przy kolejnej próbie rozwiązania konfliktu izraelsko-palestyńskiego w 2003 roku oraz zjednoczenia Cypru. Choć w obu przypadkach wymierne rezultaty okazały się raczej skromne, ogólne wysiłki Szwajcarii zostały ocenione wysoko przez zagranicznych komentatorów, w tym również ONZ. Wszystkie powyższe przykłady stanowią potwierdzenie tezy, iż szwajcarskie władze traktują dobre usługi jako element cywilnego wspierania pokoju, stanowiący ważną część nowej strategii bezpieczeństwa państwa.

Na drugim miejscu w zakresie priorytetów polityki bezpieczeństwa Raport 2000 wymienia prewencję oraz zwalczanie egzystencjonalnych za-

⁸ *Ibidem* s. 34.

⁹ D. Popławski, *Szwajcarska polityka bezpieczeństwa*, Warszawa 2007, s. 215.

¹⁰ Zob. szerzej L. Marquis, G. Schneider, *Wer kommt als Vermittler zum Zuge? Überschätzte und unterschätzte Anforderungsfaktoren für Mediationstätigkeiten*, [w:] „Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft“ 1996, nr 3.

grożeń, głównie w ramach relacji multilateralnych. W tym miejscu wymienia się dyplomację prewencyjną, tzw. prewencję generalną (pomoc rozwojową i wschodnią), prewencję specjalną (pomoc humanitarną, wkład w rozwijanie praw człowieka, demokracji i państwa prawa oraz pomoc w zakresie odbudowy)¹¹. Prewencja ma więc tutaj znaczenie niezwykle szerokie, co zdaniem wielu komentatorów jest zabiegiem jak najbardziej świadomym¹². Chodziło o to, aby nowa koncepcja bezpieczeństwa uzyskała ogólnospołeczną akceptację. Z jednej strony kojarzyła się bowiem, głównie środowiskom konserwatywnym, z działalnością humanitarną, w tym Komitetem Międzynarodowego Czerwonego Krzyża (symbolem szwajcarskiego humanitaryzmu). Z drugiej strony, dla środowisk lewicowo-liberalnych, oznaczała istotny argument za większą aktywnością Szwajcarii na arenie międzynarodowej, w tym również w ramach powiązań multilateralnych, takich jak ONZ czy UE.

Ścisła współpraca z organizacjami międzynarodowymi w kontekście bezpieczeństwa stanowi jednak spore wyzwanie dla statusu neutralności. Zwraca się tutaj uwagę zwłaszcza na niektóre działania w ramach ONZ czy OBWE. Tym bardziej, iż samo pojęcie prewencji *ex definitione* może być traktowane jako działanie sprzeczne z neutralnością. W tej sytuacji możliwość współpracy w tego typu misjach pozostaje w praktyce ograniczona, zwłaszcza, iż najczęściej wiąże się z ostrą reakcją opinii publicznej, wyposażonej w instrumenty demokracji bezpośredniej.

Jak ważki jest to problem pokazały chociażby dwie inicjatywy „Grupy na rzecz Szwajcarii bez armii” (GSoA), zgłoszone w końcu lat '90. Pierwsza z nich – „Bezpieczeństwo zamiast obrony” przewidywała wprowadzenie poprawek do konstytucji oznaczających likwidację armii, przy jednoczesnej koncentracji na eliminowaniu zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, związanych z nieprzestrzeganiem zasad demokracji i praw człowieka. Przewidywano tutaj utrzymywanie jedynie niewielkich oddziałów wojskowych, realizujących zadania pokojowe za granicą. Z kolei druga inicjatywa „Solidarność tworzy bezpieczeństwo” zakładała stworzenie Cywilnej Służby Pokoju, jako instrumentu polityki bezpieczeństwa. Koncentrowano się tutaj na działaniach polegających na wczesnym rozpoznawaniu potencjalnych źródeł konfliktu i rozwiązywaniu ich za pomocą środków pokojowych, a także ochronie podstaw egzystencji. Zadania

¹¹ Por. G. Baechler, *Prävention in der schweizerischen Aussenpolitik und Friedensforderung*, [w:] *Prävention: ein Instrument der schweizerischen Sicherheitspolitik*, NFP 42 – Working Paper nr 13, Bern, Nov. 1999.

¹² H. Krummenacher, *Wenn die Begriffe nicht stimmen, ist der Geist verwirrt oder die Krux mit Berichten zur Sicherheitspolitik der Schweiz*, [w:] NFP 42 – Working Paper nr 13, Bern, Nov. 1999.

te miały być realizowane przy wsparciu prywatnych organizacji. Rząd szwajcarski od samego początku negatywnie ustosunkowywał się do obu inicjatyw, podkreślając, iż zniesienie armii nie jest właściwą metodą rozwiązywania konfliktów na świecie, tym bardziej przez tak małe państwo jak Szwajcaria. Ponadto propozycje GSoA w oczywisty sposób kłóciły się z nową koncepcją bezpieczeństwa, przedstawioną w raporcie z 2000 roku. Ostatecznie obie inicjatywy przepadły w referendum, zdobywając odpowiednio jedynie 21,9% oraz 23,7% głosów, choć należy zauważyć, iż na tak słaby wynik wpływ miały zapewne wydarzenia z 11 września 2001 roku.

Istotne w tym kontekście jest jednak uruchomienie publicznej debaty nad koniecznością stosowania zarówno wojskowych jak i cywilnych środków wspierania pokoju, postrzeganych coraz częściej w sposób komplementarny. Umożliwiło to rządowi stopniową realizację założeń zawartych w Raporcie 2000. Wkrótce utworzono Szwajcarski Korpus Ekspertów Cywilnego Wspierania Pokoju (*Schweizerische Expertenkorps fuer zivile Friedensforderung*), składający się z ponad 600 ekspertów z różnych dziedzin, którzy mogą być wysyłani za granicę na okres od kilku dni do dwóch lat¹³. Powołano również Genewskie Centrum Demokratycznej Kontroli Sił Zbrojnych, którego zadaniem jest wspieranie przemian w krajach transformujących się oraz rozwijających.

Określając priorytety polityki bezpieczeństwa Raport 2000 dopiero na trzecim miejscu plasuje obronę, definiując nowe cele i funkcje sił zbrojnych. Wychodząc z założenia, iż groźba konfliktu zbrojnego jest obecnie niska, głównymi zadaniami jakie stoją przed szwajcarską armią jest:

- udział w międzynarodowych misjach pokojowych i antykrzysowych
- ochrona terytorium
- udział w działaniach prewencyjnych i zwalczaniu zagrożeń egzystencjalnych.

W kontekście udziału szwajcarskich wojsk w misjach pokojowych szczególnie kontrowersyjna była kwestia uzbrojenia żołnierzy. Nowelizacja ustawy wojskowej, umożliwiająca wysyłanie uzbrojonych oddziałów za granicę wywołała sporo kontrowersji, jednak ostatecznie została przyjęta w przeprowadzonym 10 czerwca referendum (51% za). Rząd argumentował, iż wiarygodność Szwajcarii wymaga określonego wkładu wojskowego, a hasło przeciwników „Zaden szwajcarski żołnierz za granicą, żaden zagraniczny żołnierz u nas”, idące z duchem koncepcji izola-

¹³ Zob. szerzej D. Trachsler, *Zivile Friedensförderung: Chance für die Schweiz?*, [w:] A. Wenger, V. Mauer, D. Trachsler (Hrsg.), „Bulletin 2002 zur schweizerischen Sicherheitspolitik”, Zürich: Center for Security Studies 2002, s. 63–96.

cjonizmu, nie przystaje do nowych wyzwań z jakimi należy się mierzyć w XXI wieku. Warto zauważyć, iż powyższa ustawa umożliwi wysyłanie oddziałów wojskowych za granicę jedynie na podstawie mandatu ONZ albo OBWE. W określonych przypadkach rząd musi również uzyskać zgodę parlamentu.

Dla szwajcarskiej opinii publicznej argumenty przemawiające za silną i dobrze wyposażoną armią były dość klarowne, zwłaszcza w kontekście wojny w Iraku, a także zaangażowania wojska w zwalczanie katastrof naturalnych, choć jak wskazują sondaże, począwszy od lat dwutysięcznych stopniowo spada zainteresowanie wojskowym wymiarem polityki bezpieczeństwa. Trudno w sposób jednoznaczny wskazać przyczyny takiego zjawiska, choć nie ulega wątpliwości, iż po latach ciągłego, zimnowojennego napięcia, społeczeństwo szwajcarskie odczuwa ogólne przesycenie problematyką bezpieczeństwa¹⁴. Z drugiej strony zmieniające się nastawienie opinii publicznej otwierało rządowi drogę do stopniowej redefinicji powyższych zagadnień. Dlatego tak ważne było jasne określenie kiedy i dlaczego rząd szwajcarski będzie angażował się w rozwiązywanie sporów międzynarodowych. W 2005 roku szefowa dyplomacji – Micheline Calmy-Rey przedstawiła sześć punktów, warunkujących zaangażowanie Berna w konflikty. Podejmując zatem decyzję o pokojowym zaangażowaniu rząd szwajcarski musi każdorazowo odpowiedzieć na następujące pytania¹⁵:

1. Interesy w zakresie polityki zewnętrznej: czy konflikt oddziałuje na Szwajcarię w obszarach bezpieczeństwa, gospodarki, migracji, polityki rozwojowej, obszarze humanitarnym lub ekologicznym?

2. Zapotrzebowanie: czy zaangażowanie pokojowe Szwajcarii jest oczekiwane przez strony konfliktu?

3. Punkty zaczepienia: czy istnieją szczególne historyczne, polityczne, gospodarcze lub osobiste powiązania między Szwajcarią a rejonem konfliktu, które mogą być wykorzystane w pokojowym zaangażowaniu?

4. Współpraca międzynarodowa: czy wkład Szwajcarii wpisuje się w starania społeczności międzynarodowej jako całości?

5. Synergia: czy istnieje możliwość współdziałania z innymi obszarami aktywności państwa, np. polityką rozwojową albo wojskowym wspieraniem pokoju?

¹⁴ D. Popławski, *op. cit.*, s. 246.

¹⁵ *Die Friedenspolitik als integraler Teil der schweizerischen Aussenpolitik*, Vortrag gehalten von Frau Bundesrätin Micheline Calmy-Rey, Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), „Neue Helvetische Gesellschaft“, Sektion Basel 3. November 2005, s. 5.

6. Wkalkulowane ryzyko: czy istnieje ryzyko polityczne zaangażowania Szwajcarii? Czy zagrożenie dla osób bezpośrednio zaangażowanych na miejscu w operacjach pokojowych uda się utrzymać na rozsądnym poziomie?

Kierując się powyższymi przesłankami rząd szwajcarski uznał za zasadne zaangażowanie między innymi w takich krajach jak Sri Lanka, Nepal, Indonezja, Kolumbia, Sudan oraz na Bliskim Wschodzie. Za każdym razem podkreślając, iż taka aktywność jest nie tylko częścią nowo definowanej polityki bezpieczeństwa, ale również próbą odpowiedzi na krytykę, wysuwaną w przeszłości często pod adresem Szwajcarii, której neutralność traktowana była jako synonim egoizmu i niewrażliwości na okropieństwa wojny, które rozgrywały się nieraz tuż przy szwajcarskiej granicy.

Nowe wyzwania w polityce bezpieczeństwa

Koncepcje zawarte w Raporcie 2000 były kontynuowane w kolejnym dokumencie strategicznym, dotyczącym polityki bezpieczeństwa z 23 czerwca 2010 roku¹⁶. Sam termin opublikowania kolejnego raportu jest niezwykle wymowny. Oto bowiem, zaledwie po 10 latach, pojawia się nowy dokument strategiczny, będący odzwierciedleniem dynamiki zmian zachodzących w otoczeniu międzynarodowym, które wymagają wprowadzenia niezbędnych modyfikacji na płaszczyźnie koncepcyjnej. Ciągłych udoskonaleń, a czasami nawet redefinicji objętych strategii. Warto zauważyć, iż w dobie bipolarnego podziału świata zmiany zachodzące w rzeczywistości międzynarodowej nie były aż tak dynamiczne. Pomiedzy dwoma poprzednimi dokumentami musiało upłynąć znacznie więcej czasu – 17 lat.

Podstawowym celem nowego dokumentu było jednak przede wszystkim przezwyciężenie wewnątrzpolitycznej blokady oraz pozyskanie parlamentarnej większości do przeprowadzenia, nakreślonych w strategii, zmian¹⁷. Aby to osiągnąć przeprowadzono na szeroką skalę konsultacje społeczne, obejmujące zarówno różne grupy interesu, partie polityczne jak i ekspertów krajowych i zagranicznych¹⁸. Ich przebieg był niezwykle

¹⁶ *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010*, BBI 2010 5133.

¹⁷ A. Wenger, D. Möckli, *Zur Erarbeitung des neuen Sicherheitspolitischen Berichts*, [w:] A. Wenger, V. Mauer, D. Trachsler (Hrsg.), „Bulletin 2009 zur schweizerischen Sicherheitspolitik”, Zürich: Center for Security Studies, 2009, s. 9–33.

¹⁸ Zob. szerzej na ten temat D. Möckli (Hrsg.), *Umstrittene Schweizer Sicherheitspolitik. Dokumentation der Hearings zum Bericht 2010*, Zürich: Center for Security Studies, 2010

burzliwy, a napięcia i sprzeczności odczuwalne były nie tylko wśród partnerów zewnętrznych, ale również na płaszczyźnie rządowej, pomiędzy poszczególnymi Departamentami (Ministerstwami). Ostatecznie prace nad dokumenty opóźniły jego opublikowanie, w stosunków do zakładanej początkowo daty, tj. końca 2009 roku. Głównym problemem był ogromny dysonans dotyczący roli Szwajcarii na arenie międzynarodowej po upadku żelaznej kurtyny.

Zdaniem analityków i badaczy zawartość merytoryczna dokumentu, z uwagi na uwarunkowania wewnątrzpolityczne, determinowane przez konsensualny charakter demokracji szwajcarskiej, niestety odbiega od tego co należałoby oczekiwać po tego typu dokumencie¹⁹. Zwraca się tutaj głównie uwagę na brak jasnej wizji i odważnych decyzji w sprawie realizacji nowej koncepcji bezpieczeństwa. Dokument jest w dużej mierze zachowawczy, skupiając się głównie na tym co aktualnie jest możliwe do osiągnięcia, biorąc pod uwagę wewnątrzpolityczne tarcia. Choć i tak, efekt końcowy może być uznany za lepszy od oczekiwanego, biorąc pod uwagę wszystkie przeciwności jakie napotymano w trakcie prac koncepcyjnych nad dokumentem²⁰.

Raport 2010, podobnie jak poprzedni, stawia nacisk na wypracowanie mechanizmów współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, zarówno na poziomie krajowym jak i międzynarodowym. Punktem wyjścia do rozważań jest tutaj słuszna konstatacja, iż współczesne zagrożenia mają charakter transgraniczny i transsektorowy. Trudno wobec tego mówić o ścisłym rozgraniczeniu polityki krajowej oraz zagranicznej. Warto jednak zauważyć, iż założenia zawarte w Raporcie 2010 w zakresie współpracy międzynarodowej są raczej rozmydlone. Zwłaszcza w odniesieniu do wsparcia pokoju w wymiarze wojskowym oraz udziału Szwajcarii w budowaniu europejskiej strategii bezpieczeństwa. Sama diagnoza zagrożeń jest zresztą przeprowadzona dość ogólnikowo. Podobnie jak próba zdefiniowania długofalowych interesów strategicznych.

W kontekście ewolucji koncepcji bezpieczeństwa Szwajcarii należy podkreślić, iż Raport 2010, w odróżnieniu od poprzedniego dokumentu, wychodzi z założenia, iż współczesny świat jest coraz bardziej

(Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik, nr 81). Konsultacje prowadzono nawet za pośrednictwem platformy internetowej, moderowanej przez Centrum Studiów nad Bezpieczeństwem (Center for Security Studies) Politechniki Zuryskiej, <http://www.sipol09.ethz.ch>.

¹⁹ Zob. szerzej A. Wenger, D. Möckli, V. Mauer, *Sicherheitspolitischer Bericht 2010: Viel Politik, wenig Strategie*, [w:] A. Wenger, V. Mauer, D. Trachsler (Hrsg.), „Bulletin 2010 zur schweizerischen Sicherheitspolitik”, Zürich: Center for Security Studies, 2010, s. 9–26.

²⁰ *Ibidem*, s. 11.

nieobliczalny²¹. Autorzy strategii zauważają, iż w ciągu minionych dziesięciu lat mieliśmy do czynienia ze znacznym spadkiem znaczenia i siły państw zachodnich. Jeszcze w latach 90. uwaga świata była skoncentrowana na starym kontynencie, który w obliczu upadku żelaznej kurtyny i rozpadu ZSRR narażony był na występowanie nowych zarzewi konfliktów (co zresztą miało miejsce w przypadku byłej Jugosławii). Pierwsza dekada XXI wieku przesunęła punkt ciężkości w zakresie potencjalnych źródeł zagrożeń dla bezpieczeństwa i pokoju międzynarodowego na kraje azjatyckie. Stopniowa stabilizacja Europy otwierała drogę do rozszerzenia politycznej oraz gospodarczej integracji. Wzrost zależności obniżał ryzyko konfliktu. Inaczej wyglądała sytuacja na Bliskim Wschodzie, Afryce oraz Azji południowo-wschodniej. Reżimy niedemokratyczne destabilizowały te regiony, które stały się w krótkim czasie, a zwłaszcza po atakach z 11 września, zdecydowanie mniej przewidywalnymi, a co za tym idzie generującymi zdecydowanie najwięcej zagrożeń²². Twórcy Raportu zwracają uwagę przede wszystkim na takie zjawiska jak terroryzm i ekstremizmy religijne, będące głównymi problemami, dotyczącymi bezpośrednio nie tylko wyżej wymienione regiony, ale również resztę świata.

Wobec powyższych zjawisk poziom zagrożenia bezpośrednim atakiem militarnym na Szwajcarię, według autorów omawianego raportu, jest obecnie niewielki. Nie oznacza to jednak, iż Szwajcarzy mogą czuć się całkowicie bezpieczni. W dobie postępującej globalizacji odnotowujemy paradoksalnie wzrost zagrożeń, choć są to zagrożenia zupełnie nowego typu, których źródła, jak już wcześniej wspomniano, mogą być zlokalizowane daleko poza granicami Szwajcarii, a nawet kontynentu europejskiego. Dlatego bezpieczeństwo państwa zależy obecnie w ogromnym stopniu od stabilności całego systemu międzynarodowego, a nie tylko od sytuacji w jego najbliższym otoczeniu. Uwarunkowania te wymagają zatem bardziej aktywnych działań na zewnątrz oraz nawiązania współpracy w tej dziedzinie z innymi państwami, w ramach określonych struktur międzyrządowych. Pod tym względem zresztą Raport 2010 nie odbiega od tego przyjętego w 2000 roku. Co może jednak dziwić dwie najważniejsze organizacje, powołane właśnie celem zagwarantowania bezpieczeństwa na starym kontynencie, a więc przede wszystkim NATO oraz w mniejszym stopniu Unia Europejska, nie doczekały się w Raporcie szczególnie pogłębionej analizy. Zwłaszcza ta druga organizacja,

²¹ *Bericht des Bundesrates...*, s. 8.

²² Por. *Strategic Trends 2010. Key Developments in Global Affairs*, Zürich: Center for Security Studies, 2010. <http://www.sta.ethz.ch>

z uwagi na coraz ściślejszą współpracę, na mocy układów bilateralnych z 1999 oraz 2004 roku²³, zasługiwać powinna na znacznie większą uwagę. Można nawet odnieść wrażenie, iż dokument znacznie więcej miejsca poświęca aspektom wewnątrz krajowej współpracy i koordynacji zadań oraz podziału kompetencji w ramach polityki bezpieczeństwa niż wymiarowi zewnętrznemu. Rząd uzasadnia to koniecznością uzupełnienia luk powstałych w Raporcie 2000.

Próżno zatem doszukiwać się w dokumencie z 2010 roku odpowiedzi na zasadnicze pytanie, a mianowicie pozycjonowanie Szwajcarii wobec europejskich struktur bezpieczeństwa²⁴. Pomimo ogólnej akceptacji współpracy na tym poziomie rząd unika jednoznacznych deklaracji do jakiego stopnia współpracę tę zamierza pogłębiać. Trudno zatem z tak lapidarnych stwierdzeń wysunąć określone wnioski co do strategii rządu na najbliższe lata. Warto jedynie zauważyć, iż nowy raport nie podkreśla znaczenia neutralności, która konsekwentnie nie stanowi już przeszkody dla międzynarodowej współpracy, chociażby w zakresie wprowadzenia sankcji ONZ. Deskryptywny, a nie analityczny charakter Raportu w części dotyczącej aspektów zewnętrznych jest zapewne wynikiem braku kompromisu wewnątrzpolitycznego. Nie ulega wątpliwości, iż wypracowanie określonej i odważnej strategii nie było możliwe w trakcie trwających dość długo konsultacji. Komentatorzy wskazują, iż iskrzenia na linii Ministerstwo Obrony oraz Spraw Zagranicznych uniemożliwiały wyprowadzenie odważniejszych postulatów. Raport 2010 jest zatem odzwierciedleniem wewnątrzpolitycznej polaryzacji oraz słabnącej pozycji Rady Związkowej.

Raport poświęca natomiast dużo uwagi szwajcarskiej armii, która pomimo redefinicji zagrożeń nadal stanowi istotny element polityki bezpieczeństwa²⁵. Rząd wychodzi z założenia, iż wobec nieprzewidywalności

²³ Zob. szerzej na temat relacji między Szwajcarią a Unią Europejską M. Tomczyk, *Polityka Szwajcarii wobec Unii Europejskiej*, Łódź 2013.

²⁴ Tematyce tej poświęcone było opracowanie autorstwa L. Goetschel, D. Michel, *Der aussenpolitische Handlungsspielraum der Schweiz als Nichtmitglied der Europäischen Union: ein Blick auf einige Aspekte der Friedensförderung*, Basel: Europainstitut der Universität Basel, 2009 (Basler Schriften zur europäischen Integration, nr 89) oraz *Schweizer Aussenpolitik 2009: Eine Standortbestimmung*, CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr 61. Zürich: Center for Security Studies, Oktober 2009.

²⁵ Szczegółowa koncepcja roli armii została przedstawiona w dokumencie *Bedrohungen/Gefahren: Rolle von Armee und Bevölkerungsschutz bei deren Bewältigung. Übersichtsdarstellung für die Sicherheitspolitische Kommission, basierend auf dem SIPOL B 2010*, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS, opublikowanym 12 maja 2011 roku.

systemu międzynarodowego dobrze wyposażone i wyszkolone wojsko winno być podstawowym elementem obrony kraju. Rada Związkowa stawia zatem zarówno na poprawę ilościową jak i jakościową, wspominając przy tym, choć dość ogólnikowo o konieczności przeprowadzenia pewnych reform w tym zakresie. Jest to szczególnie istotne teraz, albowiem wiele państw z regionów uznawanych za wyjątkowo niestabilne, drastycznie zwiększyło wydatki na budżety obronne²⁶. Nawet jeżeli w najbliższym czasie ryzyko wybuchu konfliktu pomiędzy największymi państwami lub mocarstwami pozostaje znikome, w perspektywie długo-okresowej nie można takiej ewentualności wykluczyć. Ponadto Raport stawia nacisk na współpracę wojska z policją w zakresie zwalczania katastrof naturalnych, akcjach ratunkowych, utrzymania porządku publicznego czy ochrony infrastruktury krytycznej (patrz tab. 1). W ten sposób twórcy Raportu odwołują się zresztą do zapisów konstytucyjnych oraz Ustawy Wojskowej z 1995 roku²⁷.

Podstawowy zarzut stawiany Raportowi 2010 sprowadza się do ewidentnego braku jasnych koncepcji o charakterze strategicznym. Wnikliwa analiza dokumentu uniemożliwia zdefiniowanie celów i wizji nowej koncepcji bezpieczeństwa Szwajcarii na początku XXI wieku, uwarunkowanej przecież zupełnie nowymi wyzwaniami. Komentatorzy wskazują, iż wynika to w głównej mierze z okoliczności w jakich dokument powstał i trudności, wydaje się coraz większych, w wypracowaniu kompromisu²⁸. W tej sytuacji, przyjmując, iż faktycznie konsensus w tak ważnej, a zarazem niezwykle wrażliwej tematyce bezpieczeństwa, jest trudny do osiągnięcia, możliwości rządu federalnego wydają się w dużym stopniu ograniczone. W rezultacie znaczenie tego, co do zasady podstawowego, dokumentu dotyczącego polityki bezpieczeństwa Szwajcarii, w kontekście określonych procesów politycznych, pozostaje niewielkie. Choć dokument wskazuje potencjalne zagrożenia, unika jednocześnie definiowania po czyjej stronie spoczywa główna odpowiedzialność za realizację określonej strategii. Wynika to w głównej mierze z faktu, iż Szwajcaria jest państwem federalnym, co wymusza podział zadań pomiędzy władze federalne a kantonalne. Koordynację współpracy powierzono specjalnie powołanej platformie – Zespołowi ds. Bezpieczeństwa (*Sicherheitsverbund*

²⁶ W latach 1998–2007 odnotowano wzrost wydatków na zbrojenia w Rosji o 86%, Indiach 64%, Chinach 202%.

²⁷ Art. 58 par. 2 Konstytucji Konfederacji Szwajcarskiej z 1999 r. oraz art. 1 Ustawy Wojskowej z 3 lutego 1995 r.

²⁸ A. Wenger, D. Möckli, V. Mauer..., s. 12.

Schweiz SVS)²⁹, w skład którego wchodzi wszyscy aktorzy, odpowiedzialni za politykę bezpieczeństwa na wszystkich szczeblach – gminnych, kantonalnych i federalnych. Celem tej współpracy jest zapewnienie systemowego, elastycznego i skutecznego reagowania na różnego typu zagrożenia. W praktyce jednak powoduje to rozmydlenie odpowiedzialności, a przede wszystkim uniemożliwia konsekwentną realizację kompleksowej strategii.

Tabela 1: Polityka bezpieczeństwa Szwajcarii: obszary ochrony, zadania i środki

Obszar bezpieczeństwa	Zadania	Środki
1	2	3
Bezpieczeństwo narodowe i egzekwowanie prawa	<ul style="list-style-type: none"> - Utrzymywanie publicznego i bezpieczeństwa - Ochrona demokratycznego porządku prawnego - Międzynarodowe prawne zadania z zakresu ochrony - Ochrona infrastruktury krytycznej - Utrzymanie suwerenności przestrzeni powietrznej 	<p>Kantony*: policja, straż pożarna, służba zdrowia, obrona cywilna, firmy inżynieryjne</p> <p>Związek: polityka zagraniczna (dyplomacja), policja, służby wywiadowcze, wojsko</p> <p>Inne: sektor prywatny, organizacje międzynarodowe i organizacje pozarządowe</p>
Zapobieganie, zarządzanie i zwalczanie klęsk i katastrof naturalnych oraz będących efektem działalności człowieka	<ul style="list-style-type: none"> - Środki zapobiegawcze - Ostrzeganie i alarmowanie ludności - Ochrona ludności i przetrwanie - Ratownictwo, pomoc - Zapewnienie minimalnego zakresu infrastruktury krytycznej - Zapewnienie dostaw towarów strategicznych 	<p>Kantony**: obrona cywilna (policja, straż pożarna, zdrowie publiczne, firmy inżynieryjne, obrona cywilna)</p> <p>Związek: polityka zagraniczna (dyplomacja), policja, służby wywiadowcze, wojsko, służba cywilna,</p> <p>Inne: prywatni dostawcy, organizacje międzynarodowe, organizacje pozarządowe</p>
Powstrzymanie ataku i obrona	<ul style="list-style-type: none"> - Powstrzymanie wojskowego ataku i obrony - Obrona przestrzeni powietrznej - Przywrócenie integralności terytorialnej 	<p>Związek: polityka zagraniczna (dyplomacja), policja, służby wywiadowcze, wojsko (obrona),</p> <p>Kantony: Ochrona cywilna (policja, straż pożarna, służba zdrowia, obrona cywilnej)</p> <p>Inne: sektor prywatny</p>

²⁹ Zob. szerzej na stronach rządowych <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/themen/security/svs/einfuehrung.html> (15.02.2013).

Tabela 1 (cd.)

1	2	3
Zabezpieczenie interesów Szwajcarii za granicą oraz udział w międzynarodowym zarządzaniu kryzysowym	<ul style="list-style-type: none"> -Ochrona interesów Szwajcarii -Ochrona obywateli szwajcarskich za granicą -Propagowanie pokoju i środki budowy zaufania 	<p>Związek: polityka zagraniczna (dyplomacja, cywilne wsparcie pokoju, w zakresie praw człowieka, międzynarodowego prawa humanitarnego, rozbrojenie / policyjna kontroli zbrojeń neutralność, pomoc humanitarna), policja, służby wywiadowcze, wojsko (promocja pokoju, wsparcie władz cywilnych),</p> <p>Kantony: policja</p> <p>Inne: organizacje międzynarodowe, organizacje pozarządowe</p>

* W przypadku porwań motywowanych politycznie działaniami kieruje rząd federalny. Ma też pierwszeństwo we wspólnym ściganiu zorganizowanej przestępczości transgranicznej (przestępczość zorganizowana, pranie brudnych pieniędzy, transgraniczne przestępstwa finansowe, zbrodnie terrorystyczne, szpiegostwo, przestępstwa z wykorzystaniem materiałów wybuchowych, korupcja).

** W przypadku wzrostu radioaktywności, epidemii (ludzi i zwierząt), przerwaniu tam wodnych i awarie satelitów działaniami przewodzi rząd federalny.

Źródło: *Bericht des Bundesrates...*, s. 81.

Uwagi końcowe

Z przeprowadzonego w 2012 roku badania opinii publicznej wynika, iż zdecydowana większość społeczeństwa szwajcarskiego pozytywnie ocenia przyszłość Szwajcarii (78%)³⁰. Ogólne poczucie bezpieczeństwa wykazuje 90% Szwajcarów³¹. Średni wynik w pierwszej dekadzie XXI wieku jest wyższy niż w latach '90. Podobnie zresztą jak ogólny poziom optymizmu. Z drugiej strony, ocena otoczenia zewnętrznego Szwajcarii nie jest już tak optymistyczna. Ponad połowa badanych uważała, iż w perspektywie najbliższych 5 lat będzie coraz bardziej napięta. Oznacza to zatem, iż ogólne poczucie bezpieczeństwa, a więc braku zagrożeń dominuje wśród Szwajcarów, pomimo pogarszającego się wizerunku i postępującej niepewności wobec otaczającego ich świata. Wydaje się więc, iż obecna polityka bezpieczeństwa władz szwajcarskich spełnia oczekiwania obywateli

³⁰ T. Tresch, A. Wenger, S. Würmli, J. Craviolini, E. Vogler-Bisig, *Sicherheit 2012. Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*, Center for Security Studies, ETH Zürich 2012, s. 94.

³¹ *Ibidem* s. 92.

li, mimo wielu niedociągnięć o których mowa była w niniejszym artykule. Nic więc dziwnego, iż poczucie niezależności politycznej, gospodarczej i militarnej jest nadal bardzo istotną wartością, choć, co należy podkreślić, dla większości obywateli (2/3) powrót do całkowitego izolacjonizmu nie jest możliwy. Popiera się współpracę z UE oraz ONZ w dziedzinie bezpieczeństwa, głównie w ramach misji pokojowych oraz pomocy rozwojowej. Sceptyczne jest natomiast nastawienie wobec współpracy z NATO. Podsumowując, społeczeństwo popiera działania rządu tak długo, jak długo nie prowadzą one do zwiększenia powiązań instytucjonalnych i ograniczenia suwerenności.

Nastroje opinii publicznej w Szwajcarii ulegają zatem niewielkim zmianom. W dyskusji nad przyszłością i bezpieczeństwem państwa przewijają się nadal te same wątki, a więc neutralność, dobre usługi, wsparcie pokoju. Cześć z nich, jak chociażby neutralność jest zbyt często nadużywana dla usprawiedliwienia pewnych zaniechań bądź braku politycznej wizji³². Efektem czego toczy się dyskusje używając wciąż tych samych argumentów, uniemożliwiając tym samym jednoznaczną, a przede wszystkim miarodajną odpowiedź na postawione pytania. Wydaje się, iż przyjęta na początku lat '90 dewiza – „bezpieczeństwo przez kooperację”, nie traci na znaczeniu, choć wymiar samej współpracy pozostaje niedookreślony. Jak już wspomniano jest to efekt ograniczonych możliwości działania rządu w wielu obszarach polityki wewnętrznej i zewnętrznej. Zbyt wiele jest wokół niektórych zagadnień kontrowersji i odmiennych stanowisk, co uniemożliwia bardziej jednoznaczne zdefiniowanie roli Szwajcarii, zwłaszcza w aspektach bezpieczeństwa, na arenie międzynarodowej. Z drugiej strony powstaje pytanie czy rzeczywiście taka odważniejsza wizja jest obecnie potrzebna, skoro z punktu widzenia opinii publicznej polityka państwa jest w tym obszarze zadowolająca. A o dobro obywateli tutaj chodzi, bez względu na to, czy jest ono pojmowane obiektywnie czy subiektywnie.

Zusammenfassung

Der Artikel erklärt die Entwicklung des Konzepts der schweizerischen Sicherheitspolitik an der Wende vom 20. zum 21. Jahrhundert. Die Analyse wurde auf der Basis der offiziellen Dokumente der Regierung, die insbesondere in den Jahren 1993, 1999 sowie 2010 veröffentlicht wurden. Die Jahrhundertwende war eine Zeit der außergewöhnli-

³² Zob. szerzej L. Goetschel, *Neutralität: Handicap oder Branding der Schweizer Aussenpolitik?*, [w:] G. Kreis, M. Calmy-Rey (Hrg.), „Die Schweizer Neutralität: beibehalten, umgestalten oder doch abschaffen?“, Zürich 2007, s. 81–94; *Neutralität und aussenpolitische Handlungsfähigkeit*, CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, nr 20; ETH Zürich 2007.

chen - danach haben sich Wahrnehmungsformen und Analyse von Fragen der nationalen Sicherheit erheblich verändert. Das letzte Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts endete die Ära des traditionellen Verständnisses der Gefahren für die Sicherheit des Staates, vor allem im Zusammenhang mit internationalen Konflikte.

Das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts brachte den Aufstieg neuer Bedrohungen – in erster Linie sind hier zu nennen: Terrorismus, organisierte Kriminalität und Naturkatastrophen. Mit der Neubestimmung von Bedrohungen ändert sich die Sicherheitspolitik der Schweiz, obwohl diese Änderungen (zumindest auf der normativen Ebene) keine Antworten auf viele zentrale Fragen zur Rolle der Schweiz in der internationalen Arena bieten. Zu einem großen Teil ist dies ein Resultat einer spezifischen innenpolitischen Situation, welche die Erreichung des schwierigen, sozialen Kompromisses erfordert, damit neue wegweisende Richtlinien geschaffen werden könnten.