

René Schwok

**Politique extérieure de la Suisse – après la Guerre
froide**

Collection Le savoir suisse, Lausanne, 2012., 137 str.

René Schwok doktorirao je na Institutu za međunarodne studije na Sveučilištu u Ženevi i već niz godina predaje i istražuje politike Europske unije fokusirajući se osobito na vanjsku politiku Europske unije, ali i na identitetska i povijesna pitanja. Predstojnik je Jean Monnet katedre na Europskom institutu u Ženevi. Njegov je znanstveni opus zavidan, a jedna od najistaknutijih knjiga je *Théories de l'intégration européenne: Approches, concepts et débats* (2005.). U njoj Schwok analizira europsku integraciju koristeći metode i teorije poput federalizma, funkcionalizma, transnacionalizma, neofunkcionalizma, institucionalizam i drugih. Spomenuto djelo važno je za sve koji proučavaju teorije europske integracije. Bitnost Schwokovih djela očituje se i u integriranju zanimljivih lokalnih političkih pitanja i svjetske politike. Knjiga *Bilan des accords bilatéraux pour Genève et région frontalière française* (2008.) analiza je suvremenih političkih izazova s kojima se suočavaju pogranične regije u Švicarskoj. Nakon potpisanih bilateralnih sporazuma između Europske unije i Švicarske Konfederacije, došlo je do gospodarskih, ali i do političkih promjena, osobito u švicarskim pograničnim kantonima. Bilateralni sporazumi omogućuju lakše zapošljavanje građanima Europske unije, što dovodi do velikih promjena na švicarskom tržištu rada, ali i do porasta populističke retorike među političkim elitama. Važnost bilateralnih sporazuma i odnosa između Švicarske i Europske unije Schwok opisuje u knjizi *Switzerland – European Union. An Impossible Membership?* (2009.) u kojoj pokušava odgovoriti na pitanja poput

onih zašto se Švicarska ne nalazi u Europskoj uniji, zašto su Švicarci euroskeptici i kako funkcioniraju bilateralni sporazumi. Zadnja knjiga, *Politique extérieure de la Suisse – après la Guerre froide (Vanjska politika Švicarske – nakon Hladnog rata)* djelo je kojim Schwok nastoji objasniti partikularnosti švicarske politike, s naglaskom na vanjsku politiku osobito prema Europskoj uniji.

Već u uvodu čitatelju se iznosi ideja švicarske posebnosti. Tako Schwok koristi izraz "*Sonderfall suisse*" – švicarski poseban slučaj. U Švicarskoj naime postoje određene pojedinosti danas nezamislive u drugim europskim državama, no s druge strane Švicarska dijeli ista ili slična ekonomska, pravna i ekološka načela kao njezini susjedi. Nakon Hladnog rata, od 1989., svijet se međutim promijenio. Vrlo je važno uočiti i analizirati koje su promjene i kakve su posljedice uočljive u švicarskoj sigurnosnoj politici i politici neutralnosti. Schwok je knjigu podijelio na (izuzevši uvodno poglavlje) devet poglavlja: *La politique de sécurité* (Sigurnosna politika), *La neutralité* (Neutralnost), *La démocratie directe* (Izravna demokracija), *Le fédéralisme* (Federalizam), *Un gouvernement de grande coalition* (Vlada velike koalicije), *Le particularités de l'économie suisse* (Posebnosti švicarske ekonomije), *Le secret bancaire* (Bankarska tajna), *Trois crises internationales: fonds juifs, Iran, Libye* (Tri međunarodne krize: židovski fondovi, Iran, Libija). Završno poglavlje, *La Suisse qui a changé, la Suisse qui persiste* (Promijenjena Švicarska, Švicarska koja traje), predstavlja rezime djela, ali, prije svega, i rezime cjelokupne švicarske vanjske politike.

Drugo poglavlje govori o sigurnosnoj politici Švicarske nakon Hladnog rata. Postavljaju se pitanja što se promijenilo u odnosu na sigurnosnu politiku tijekom Hladnog rata, koje su tendencije, tko su glavni akteri i što zagovaraju. Schwok uočava i analizira sukob između izolacionista i internacionalista. Na jednoj su strani populisti s desnice, tradicionalisti i izolacionisti koje predvodi Union démocratique du centre (UDC), ali i frakcije ekstremne ljevice, dok s druge strane nalazimo internacionaliste, prvenstveno socijaldemokrate i liberalne radikale. "Proporcionalno, Švicarska ima najviše vojnika po stanovniku u Europi. Na 100 stanovnika ima 2,7 vojnika, dok susjedne države imaju manje od 0,5 vojnika" (17). Ova nas činjenica uvodi u spomenuti sukob: jedni smatraju kako je vojska vrlo bitan element, dok drugi tvrde da je preglozma i nekorisna. Isto tako, izolacionisti nisu za uporabu vojske izvan švicarskih granica jer se to kosi sa švicarskom neutralnošću. Internaci-

onalisti smatraju kako je vrlo bitno prikazati Švicarsku kao državu koja želi surađivati s drugim državama u mirovnim misijama diljem svijeta. Autor međutim pokazuje kako izolacionistička politika ipak prevladava. Jedina stalna misija u kojoj Švicarska vojska, u suradnji s NATO-om, od 1999. djeluje izvan granica je SWISSCOY (Swiss Company) na Kosovu. Međutim, "SWISSCOY čini 220 vojnika volontera" (19). Iako Švicarska raspolaže zavidnim financijskim sredstvima namijenjenima vojsci (otprilike 4,5 milijardi franaka), ne želi sudjelovati u mirovnim misijama. Mišljenje izolacionista prevladavalo je i tijekom Hladnog rata kada je npr. 1986. godine na "referendumu za članstvo u UN-u 75,7 posto glasača bilo protiv članstva u toj univerzalnoj organizaciji" (22). Odličnom analizom Schwok pokazuje kako je, unatoč završetku Hladnog rata, izolacionistička politika prevladala i zato se švicarska sigurnosna politika najmanje promijenila u odnosu na istu politiku drugih država.

Treće poglavlje analiza je pojma neutralnosti. Što se promijenilo nakon Hladnog rata? Autor naglašava kako je neutralnost bila sasvim logična pojava tijekom Hladnog rata, no je li i dalje logično "boriti se za neutralnost"? Prema Schwokovim riječima, prije i tijekom Hladnog rata neutralnost nije služila isključivo kao faktor za vanjsku politiku. Prije svega služila je za "zaštitu teritorija". Drugo, neutralnost je služila za "postizanje ravnoteže", osobito nakon 1815., ali trenutno o tome više ne možemo raspravljati. Treće, neutralnost je služila kao "kohezivni faktor", osobito za vrijeme Prvog svjetskog rata, jer je francuski dio Švicarske simpatizirao Francuze, dok su njemački Švicarci stajali uz Njemačku. Ono po čemu je švicarska neutralnost najviše poznata jest pružanje usluga putem ženevskih institucija poput Međunarodnog crvenog križa, Konferencije u Ženevi itd. Schwok tvrdi kako švicarska neutralnost danas nije "nužna", no "prema nekim anketama, 96 posto Švicaraca smatra kako je treba očuvati" (50-51). Švicarska neutralnost danas dakle postoji zahvaljujući širokom nacionalnom konsenzusu koji vuče korijene iz povijesti.

Četvrto poglavlje, *La démocratie directe*, analiza je demokratskih odluka švicarskih birača putem inicijativa, odnosno referenduma. Postoje tri načina utjecaja na vanjsku politiku izravnom demokracijom. Prvo, fakultativni referendum: 50.000 građana ili osam kantona mogu "podnijeti zahtjev za organiziranje jednog referenduma kako bi se revidirali ili spriječili normativni akti koje je švicarski dvodomni parlament usvojio" (54). Za takav fakultativni referendum potrebna je samo većina birača.

Drugo, Ustav predviđa obvezni referendum za članstvo u određene međunarodne organizacije kao što su UN i EU. Treće, postoji mogućnost "konstitucionalne inicijative". Radi se o pravu koje predviđa da 100.000 građana predloži reviziju Ustava. Autor analizira stanje u drugim državama, ali zaključuje kako "nigdje u svijetu ne postoji mogućnost utjecaja na vanjsku politiku kakvu imaju švicarski građani" (57). Schwok ide dalje te dokazuje kako se referendum, ako uzmemo u obzir da je on česta politička praksa u Švicarskoj, vrlo često koristi i kao prijetnja u kreiranju unutarnje politike. Schwok međutim dokazuje kako švicarski pregovarači koriste prijetnju referendumom "makijavelistički". Princip je sljedeći: nemojte nas pitati nešto teško ili nešto što je protiv naših interesa jer ćemo morati održati referendum. Autor je uočio i zabilježio riječi bivšeg američkog veleposlanika u Bernu Petera Conewaya: "The threat of a referendum is (...) something that Swiss officials frequently flag for us, particularly when we ask them to do something difficult" (60). Na kraju, dosad održani referendumi favorizirali su izolacionizam (referendumi protiv članstva u EEZ-u, EU-u, UN-u, ali i protiv slanja vojnika izvan zemlje).

Peto i šesto poglavlje najkraća su poglavlja. U njima se govori o švicarskom federalizmu i vladi velike koalicije. Švicarski se federalizam uspoređuje s njemačkim te se primjećuju bitne razlike. Prije svega, švicarski su kantoni suvereni na način da svaki kanton ima vlastiti ustav. Isto tako, kantoni imaju određene "instrumente koji pojedinim kantonima jamče vršenje pritiska na federalnu vanjsku politiku: konzultacije, kantonalna inicijativa, Savjet kantona, većina kantona tijekom obveznih (federalnih) referenduma i inicijativa" (68). Također, svaki kanton može organizirati referendum. Tijekom devedesetih godina prošlog stoljeća, kada je Švicarska Konfederacija pregovarala s Europskom unijom i Europskom ekonomskom zajednicom o članstvu, kantoni su se osjećali zapostavljeno. Stoga su se 1993. godine kantonalna vijeća (izvršne vlasti pojedinih kantona) organizirala u *Conférence des gouvernements cantonaux*. Takva organizacija omogućivala je izravno uplitanje pojedinih kantona u pregovore Švicarske Konfederacije s EU-om. Unatoč tomu, Schwok ne pridaje veliku važnost kantonima u kreiranju vanjske politike. Naprotiv, tvrdi kako je pritisak pojedinih kantona na Bern i dalje slabiji u odnosu na onaj koji mogu vršiti njemačke savezne pokrajine. Iako su im kompetencije gotovo jednake (i kantoni i njemačke savezne pokrajine imaju samostalnu fiskalnu politiku, obrazovanje, sigurnost i

zdravstvo), njemačka savezna pokrajina utjecajnije je u kreiranju (njemačke) vanjske politike u odnosu na švicarske kantone. Prvo, *Land* je i demografski i ekonomski moćniji od švicarskih kantona – Jedan od primjera je "Sjeverna Rajna-Vestfalija koja ima triput više stanovnika od Švicarske" (71) – što znači da su i njegove delegacije puno utjecajnije u krojenju njemačke vanjske politike. Drugo, predstavnici pojedinih regija u njemačkom Bundesratu "imaju veći politički utjecaj u odnosu na predstavnike švicarskih kantona" (71). Švicarsko Federalno vijeće (izvršna vlast Švicarske Konfederacije) jedina je izvršna vlast na svijetu bez šefa, odnosno prvog ministra. Svaki vijećnik ima svoj resor. Sedam vijećnika čini Federalno vijeće, koji "zahvaljujući nepostojanju hijerarhije shvaćaju vlastiti resor kao privatno uporište" (74). Pojedini ministri na taj način uživaju "slobodu", odnosno nisu podložni pritiscima odozgo. Schwokova nam analiza međutim omogućuje da shvatimo kako takav ustroj ima i mana. Švicarska je naime proživjela diplomatsku krizu s Libijom za vrijeme Gadafija. Gadafi je zatražio "uništenje Švicarske" i nazvao je "svjetskom mafijom, a ne državom" (112). Tadašnja vijećnica vanjskih poslova Micheline Calmy-Rey bila je hijerarhijski prenisko za pregovore s Gadafijem. S druge strane, tadašnji vijećnik Hans-Rudolf Merz bio je ujedno i predsjednik Švicarske, no on je, kao običan ministar financija, bio doslovce nekompetentan za takve pregovore, što je dovelo do novih teškoća. Federalno vijeće ne funkcionira dakle uvijek idealno u kriznim situacijama upravo zbog takve strukture koja često nema jasnu hijerarhiju.

Sedmo i osmo poglavlje bave se specifičnostima švicarske ekonomije i "bankarskom tajnom". Ako bismo danas govorili o švicarskoj političkoj ekonomiji i postavili pitanje zašto je ona tako uspješna, sigurno bismo počeli analizom nekih avangardnih poteza. Schwok tvrdi kako se Švicarska usudila donijeti drastične mjere kako bi održala visoku fiskalnu kompetitivnost na međunarodnoj sceni. Osim Konfederacije, to su učinili i kantoni i općine. Jedan od primjera "avangardnog poteza" je ograničenje javnog zaduženja, odnosno duga i deficita. Već "2003. godine Konfederacija je u Ustav unijela kočnicu za zaduživanje. Švicarski su je građani prihvatili na referendumu 2. prosinca 2013. s 84,7 posto glasova" (81). "S obzirom na to da Švicarska nije članica Europske unije, slobodna je sklapati ugovore o slobodnoj trgovini sa svim svjetskim državama. Ne treba tražiti zajedničku točku s drugima kako bi krenula u pregovore" (82). Ovim riječima autor pridaje važnost švicarske eko-

nomske suverenosti. Švicarska se kao članica EFTA-e nalazi u boljoj poziciji nego da je članica Europske unije. Za razliku od Europske unije, EFTA je u boljoj poziciji što se tiče partnerstva s "Kanadom, Singapurom, Kolumbijom, Ukrajinom i Južnom Korejom (...) Svaka članica EFTA-e može nezavisno sklapati trgovinske ugovore" (83). Švicarska dakle nije opterećena institucionalnim preprekama, visokom politikom ili pitanjima ljudskih prava prilikom sklapanja trgovinskih ugovora s drugim državama. Činjenica kako je "Švicarska prva europska država koja je potpisala sporazum o slobodnoj trgovini s Kinom" (83-84) to i potvrđuje. Ton i stil koji koristi Schwok kako bi objasnio švicarsku prednost u sklapanju ugovora u određenim je trenucima ironičan prema Europskoj uniji jer se bavi pojedinim pitanjima koje katkad kočje razvoj slobodne trgovine s drugim (izvaneuropskim) državama, osobito kad je u pitanju "unutarnji sukob zbog monopola Europske komisije u pregovorima" (82) i postavljanje visokih standarda po pitanju ljudskih prava. "Secret bancaire", smatra autor, "izvor je najvećih međunarodnih teškoća za Švicarsku" (85). Inače, švicarski bankarski sektor generira oko 12 posto švicarskog BDP-a. Bankarska tajna sustav je koji postoji od kraja 19. stoljeća, a radi se o zakonskoj zabrani koja onemogućuje bankama iznošenje informacija o klijentima. Takva je praksa međutim donijela Švicarskoj mnogo problema na međunarodnoj sceni. Nijedna svjetska država ne tolerirala da utajivači poreza neometano skrivaju bogatstvo u Švicarskoj. Tijekom Hladnog rata bankarska tajna postupno gubi svoju snagu, a od 1977. kriminalci koji su skrivali novac zarađen na drogi, prostituciji i korupciji nisu mogli više skrivati i prati novac u Švicarskoj. Slično, 1995. godine švicarske su banke optužene za skrivanje nasljeđa žrtava nacističkog genocida te su morale platiti 1,2 milijarde dolara. Tijekom ove gospodarske krize, velik broj država, u prvome redu SAD, Velika Britanija i Njemačka, optužile su Švicarsku za utajivanje poreza i nesuradnju s međunarodnim tijelima, što je Konfederaciju dovelo u zaista nezavidan položaj. Trenutno, dio ekonomskih analitičara tvrdi kako je bankarska tajna otišla u ropotarnicu povijesti, dok drugi dio smatra kako je praksa bankarske tajne i dalje na snazi. Schwok u ovom poglavlju ne ulazi u tu polemiku, ali iznosi vrlo detaljne argumente i kritike koje čitatelju omogućuju bolje shvaćanje bankarske tajne.

Pretposljednje poglavlje, Tri međunarodne krize: židovski fondovi, Iran, Libija, ujedno je i najdramatičnije. U očima čitatelja Švicarska vanjska politika doimala se kao dosadna, bez velikih i bitnih događa-

ja. Konfederacija je međutim doživjela tri velike međunarodne krize, koje Schwok izvrsno opisuje te čitatelju upotpunjava sliku vanjske politike. Prvo, o židovskim fondovima. Za vrijeme Drugoga svjetskog rata Švicarska je primila velik broj Židova na svoje tlo, koji su u švicarskim bankama ostavljali vlastite fondove, novce i vrijednosne papire. Međunarodne židovske organizacije optužile su 1996. godine švicarske banke za skrivanje židovskih dobara žrtava nacističkog genocida. Sjedinjene Američke Države stale su uz židovske organizacije te je 1997. počeo "bojkot švicarskih banaka u Kaliforniji, New Yorku i Massachusettsu" (98). Švicarske su vlasti bile izložene kritikama, međunarodni je ugled Švicarske pao, a "švicarske banke i osiguranja morali su platiti veće kompenzacije nego neke druge europske države" (97). Na koncu je postignut dogovor između banaka i židovskih organizacija – banke su morale platiti 1,2 milijarde dolara te se nakon toga afera stišala. Drugo, o Iranu. Od 2005., nakon Ahmadinedžadova dolaska, cijeli se Zapad usprotivio njegovoj politici, prije svega zbog negiranja holokausta i javnog pozivanja na destrukciju "države članice UN-a". Švicarska međutim iz ekonomskih razloga "nije slušala" upute SAD-a, što je otvorilo ozbiljne tenzije između SAD-a i Konfederacije.

I na kraju Schwok je iskoristio posljednje poglavlje kako bi rezimirao cjelokupno djelo. Ocjenjujući švicarsku vanjsku politiku, autor tvrdi da, bez obzira na završetak Hladnog rata, Švicarska uspijeva zadržati svoju posebnost. Zahvaljujući jedinstvenim karakteristikama koje je opisao u ovoj knjizi, Schwok smatra (ujedno i zaključuje) kako je "predviđena smrt švicarskog Sonderfalla preuranjena novost" (123). Dakle, unatoč međunarodnim pritiscima i pomalo ostarjelim institucijama kao što su Federalno vijeće, bankarska tajna, izravna demokracija i neutralnost, Schwok smatra kako Švicarska i dalje definitivno uspijeva kroititi vlastitu vanjsku politiku koju rijetko možemo uočiti u drugim europskim državama. Ipak, ovoj tvrdnji ne ide u korist kritika koju Švicarsku vidi kao državu u kojoj je započet proces europske integracije, što se može potvrditi brojnim zakonima, aktima i programima koje su u posljednjih petnaestak godina ratificirale najvažnije političke institucije Švicarske Konfederacije i Europske unije. Švicarska također postupno popušta pritiscima međunarodnih institucija, što bi kritičarima moglo poslužiti za redefiniranje pojmovna kao što su neutralnost i švicarska bankarska tajna.

Ivan Pepić