
Ogled

Pregledni članak
355.01(494)
Primljeno: 10. veljače 2004.

**Sigurnosnopolitički položaj neutralne Švicarske u
novom europskom sigurnosnom poretku**

GORDAN GRLIĆ RADMAN*

Sažetak

Autor pokazuje da je do raspada bipolarnog sustava vojna obrana zemlje bila osnovna zadaća sigurnosne politike Švicarske. Obrambena je doktrina proširivana i izgrađivana kao totalna obrana. Završetak hladnoga rata ubrzao je razlaz s klasičnom obrambenom doktrinom, ali i relativizirao mitski karakter trajne neutralnosti, prisiljavajući zemlju na redefiniranje i sigurnosne politike u promijenjenom europskom sigurnosnom sustavu.

Proširenje sigurnosnog pojma praćeno je pojačanim interesom za međunarodna mirovna nastojanja i međunarodnu suradnju, dok su se instrumentarij i aktivnosti Švicarske umnogostručili na obama područjima. U pojedinim aspektima, kao u kontroli politike razoružanja i naoružanja, Švicarska se osobito angažirala. Pokazala je spremnost na prekograničnu suradnju, dok tradicionalna formula *sigurnost kroz neutralnost i neovisnost* sve više ustupa mjesto novom geslu *sigurnost kroz suradnju*. Ovim je odstupila od vanjskopolitičke i sigurnosnopolitičke suzdržanosti prema široj suradnji. Iako daljnji konceptijski razvoj sigurnosne politike, i s time povezanog približavanja mirovnoj politici, ni približno nije praćen zadovoljavajućom preraspodjelom resursa, vojna reforma, koja je stupila na snagu početkom 2004., *de facto* je konceptijsko prilagođivanje švicarske vojne snage novom planu europske sigurnosti. Švicarska je uključena u PfP iako, zbog politike neutralnosti, ne namjerava ulaziti u NATO. Autor zaključuje da Švicarska kalkulara između članstva u EU i vidljivijeg približavanja NATO-u, polažući istodobno nade u razvoj globalnog upravljanja pod okriljem Ujedinjenih naroda i zajedničkog sustava sigurnosti.

Ključne riječi: sigurnosna politika, europska sigurnost, trajna neutralnost, vojna reforma, NATO, EU

* *Gordan Grlić Radman*, magistar političkih znanosti, djelatnik Ministarstva vanjskih poslova Republike Hrvatske.

Uvod

Sukladno Ustavu, Savez (švicarski) osigurava neovisnost i sigurnost zemlje (čl. 2, st. 1), te pridonosi mirnom suživotu naroda (čl. 54, st. 2). Dok je osiguranje neovisnosti bilo uvijek dio sigurnosne politike, kojoj je vanjska politika, jamačno – u najboljem slučaju kao komponenta sa širokom primjenom i utjecajem – dala svoj doprinos, izgradnja i unapređenje mira tradicionalno su bili zadaće vanjske politike. Promjene u međunarodnom okruženju utjecale su na približavanje ovih dvaju područja. Sigurnosno-političko izvješće Saveznog vijeća, objavljeno 1999. godine, obuhvatilo je oba područja pod motom *sigurnost kroz suradnju*. Izgradnja mira i savladavanje kriza, figuriraju u Izvješću kao najizvjesnije strategijske zadaće sigurnosne politike Švicarske (Bundesrat, 1999.a: 39). U vrijeme hladnoga rata ovakav bi spoj, kao službeno sigurnosnopolitičko stajalište, bio manje vjerojatan. Pojmovi *mir* i *sigurnost* imaju pritom puno dodirnih točaka, dok su odgovarajući implementacijski instrumenti međusobno povezani. Zbog značenja sigurnosne politike, koja se izravno reflektira kako na unutarnju, tako i na vanjsku politiku (da ne govorimo o neposrednom utjecaju na status i gotovo mitski karakter trajne neutralnosti), ovdje ću se osvrnuti na razvoj švicarske sigurnosne politike i vojne reforme kao najvažnije adaptivne komponente u međunarodnom okruženju, odnosno kao posljedice sigurnosne politike, te navesti neke važnije momente politike razoružanja i kontrole naoružanja.

1. Razvoj sigurnosne politike Švicarske

1.1. Razdoblje hladnoga rata i Izvješće 73

Od kraja Drugoga svjetskoga rata pa do konca hladnoga rata Švicarska nije imala puno mogućnosti da, vlastitom sigurnosnom politikom, utječe na postojeći međunarodni poredak. S obzirom na to da je svoj doprinos općem sigurnosnom poretku smatrala ograničenim, Švicarska se usmjerila na očuvanje neovisnosti zemlje izgrađujući sustav totalne obrane u koji su uključeni svi njezini građani (Tatalović, 1992.). Švicarska je jedinstvena zemlja u kojoj je vođenje obrambene politike i odlučivanje o vojnim pitanjima stvar građana, a ne posebnih državnih tijela i vojnih stožera (Tatalović, 1996.). Zbog toga je Švicarska percipirana kao proračunljiva ali, za sigurnost Europe, stabilna država (Spillmann i dr., 2000.: 7-9). Tek je 1973. Savezno vijeće, uz koncepciju totalne obrane, formuliralo sigurnosnopolitičku strategiju (Bundesrat, 1973.). U znaku hladnoga rata prijetnje i zastrašivanja, kroz različite ratne scenarije i male izgleda za međunarodnu aktivnu suradnju, švicarska je Vlada imala jasne predodžbe sveukupnog stanja tako da je koncepcija ostala fiksirana na obranu zemlje. Usto je uvela tzv. aktivnu komponentu široke primjene sigurnosne politike (Goetschel i dr., 2002.: 131) čije se političke dimenzije vanjska politika, u okviru totalne obrane, trebala pridržavati. U praksi je Vlada na političkom području poduzimala male, ali konkretne korake, nasuprot snažnoj i ubrzanom izgradnji vojske. Zbog toga se može reći da je švicarska sigurnosna politika ostala, do kraja hladnoga rata, uglavnom vojna i obrambena politika.

Institucionalna sigurnosnopolitička suradnja s inozemstvom ograničila se na KESS/OESS. Švicarska se nije približavala NATO-u i WEU, kao ni kolektivnom sigurnosnom okviru UN-a. Dok je status trajne neutralnosti isključivao pristup nekom vojnom save-

zu, za nečlanstvo u UN-u nije bilo vjerodostojnog objašnjenja (primjer trajno neutralne Austrije koja je, 1955., postala članicom UN-a). To je puno više bio rezultat jedne principijelno orijentirane vanjskopolitičke doktrine koja se temeljila opet na jednom izrazito restriktivnom i pretjerano naglašenom razumijevanju neutralnosti koje je korijene nalazilo u završnoj fazi Drugoga svjetskoga rata (Möckli, 2000.). Iako je Švicarska u vrijeme hladnoga rata jasno percipirana kao zapadna zemlja, to nije bitno promijenilo njezino vanjskopolitičko stajalište. Za američkog predsjednika Kennedyja, primjerice, Švicarska je mogla ostati neutralna sve dok to nije na putu njegovim namjerama stvaranja jedne kreativne gospodarske zajednice za sprječavanje recesija na Zapadu (Goetschel, 2002.: isto). Švicarska je odstupila od sigurnosnopolitičke suzdržanosti početkom sedamdesetih godina 20. stoljeća, pojavom KESS-a, koji je proizašao iz politike popuštanja dviju supersila i unutarnjemačkog dijaloga *promjene kroz približavanje*. S obzirom na to da su u KESS-u bile sve zapadnoeuropske kao i istočnoeuropske zemlje, te da nisu postojale pravne obveze, dok je način rada bio čisto konsenzualan, Švicarska je odlučila aktivno sudjelovati u ovoj regionalnoj organizaciji.

1.2. Političke promjene i Izvješće 90

S političkim preokretom krajem osamdesetih, ubrzane su i promjene u europskom okruženju Švicarske: zapadnoeuropski integracijski proces Maastrichtskim je ugovorom (jedinstveno tržište, pravosuđe i unutarnji poslovi te obrana) poprimio daljnji kvalitativni pomak. Padom “željezne zavjese” i raspadom nekih država na europskom kontinentu, najvažniji razlozi politike neutralnosti, koji su Švicarsku sprječavali da aktivnije sudjeluje u međunarodnoj političkoj i sigurnosnopolitičkoj suradnji, postaju bespredmetnima.

Imajući na umu nove međunarodnopolitičke okolnosti, Savezno vijeće 1990. godine objavljuje svoje novo izvješće o sigurnosnoj politici. Sigurnosni pojam se proširuje na nevojne prijetnje i načelno se otvara mogućnost sudjelovanja švicarske vojske u okvirima europske sigurnosnopolitičke suradnje (Bundesrat, 1990.a). To je bio prvi važni službeni dokument koji je, uz opasnosti u međunarodnom okruženju, određivao i šanse koje bi Švicarska, jednom prikladnom politikom, mogla aktivno koristiti (Fanzun/Wenger, 2000.: 17). Izvješće je sadržavalo stari način razmišljanja, odnosno klasičnu vojnu obrambenu doktrinu (opet je dominirala borbena i obrambena zadaća vojske) i promjenu u europskom okruženju. Tako bi se Švicarska trebala braniti od tzv. novih prijetnji u gospodarskom, ekološkom ili socijalnom području, dok su mogućnosti za provođenje angažmana u mirovnim nastojanjima spomenute tek u jednom stavku na uobičajenoj listi obveza vojske. Osim toga, Izvješće ipak nije upućivalo na mogućnosti daljnjih reformi. Naime, u ovom kao i u kasnijem Izvješću o vojnoj koncepciji (Bericht, 1992.), Švicarska čvrsto zastupa stajalište zadržavanja dosadašnje vanjskopolitičke i sigurnosnopolitičke strategije, te trajne naoružane neutralnosti. Savezno je vijeće smatralo da nisu sazreli uvjeti za odstupanje od neutralnosti. Naime, povijesno iskustvo upućivalo je na oprez, budući da u prijelaznoj fazi ne postoji odgovarajuća alternativa sigurnosnim jamstvima koja bi, jednako dobro kao vojska i neutralnost, jamčila sigurnost i mir. Neutralnost je trebala pridonositi ostvarenju nacionalnih ciljeva, napose očuvanju međunarodnopravnog opstanka države, jamčenju sigurnosti i neuključivanju u vojne sukobe, te biti protiv svakog oblika vojnog dokazivanja politike moći. Nadalje, smatralo

se kako bi trajna i naoružana neutralnost Švicarske i za susjedne države bila čimbenik stabilnosti. Konačno, u slučaju mogućih sukoba, Švicarska bi se mogla dokazati pružanjem “dobrih usluga”.

U isto vrijeme Irak je napao Kuvajt. Vojnom intervencijom široke koalicije država protiv Iraka, kojoj je legitimitet dao UN, Švicarska se našla pred dvojbom: solidarizirati se s međunarodnom zajednicom protiv kršitelja mira i međunarodnog prava ili ostati po strani. Švicarska se, doduše, priključila gospodarskim sankcijama UN-a¹, ali vojnim zrakoplovima koalicije nije dopustila prelete vlastitog teritorija. Ova odluka, jasno, nije bila nesporna te je, nakon Zaljevskoga rata, Vlada angažirala stručnu skupinu koja je trebala ispitati vrijednost i važnost neutralnosti te njezino značenje u međunarodnim odnosima. Skupina je, u svom izvješću 1992., naglasila instrumentalni značaj neutralnosti. Njezin značaj ovisi o tome pridonosi li neutralnost ostvarenju vanjskopolitičkih i sigurnosnopolitičkih ciljeva.

Godinu dana kasnije, 1993., Savezno je vijeće objavilo Izvješće o vanjskoj politici Švicarske devedesetih godina s dodatkom Izvješća o neutralnosti, i u bitnom su potvrđene upute neovisne stručne skupine o pitanju švicarske neutralnosti. U tom službenom dokumentu, dakle, potvrđene su vrijednosti i funkcije neutralnosti koje je, kao instrument i sredstvo za ostvarenje središnjih nacionalnih interesa, imala stoljećima. Ona je te vrijednosti imala i tada, iako je švicarska Vlada smatrala da su, s obzirom na aktualnu ukupnu međunarodnu situaciju, nužne prilagodbe politike neutralnosti suvremenim odnosima. Između ostaloga, Vlada je tvrdila da je članstvo Švicarske u UN i EU spojivo s tradicijom neutralnosti, s obzirom na to da je Švicarskoj zajamčena potpuna politička i vojna neovisnost (Grlić Radman, 2002.: 6). Ovu promjena stajališta, Vlada je obrazložila činjenicom da vanjskopolitički i sigurnosnopolitički interesi Švicarske nikad nisu bili sličniji interesima njenih europskih susjeda. Stoga bi solidarno sudjelovanje u međunarodnim organizacijama trebalo postati pravilom.

Obrat u odnosu na UN temeljen je, ponajprije, na novom razumijevanju međunarodnoga prava. Do Zaljevskoga rata Švicarska je sve međunarodne sukobe promatrala kao ratove u tradicionalnom smislu klasičnog učenja međunarodnog prava. Također su i UN sukobi vrednovani prema klasičnom međunarodnom pravu. Švicarska je, dakle, bila zatočenik duha 19. st., vjerna klasičnom međunarodnom pravu kao jedinom važećem pravu, a najmanje vlastitoj vanjskoj politici. Švicarska se obvezala na jedno *monističko* shvaćanje međunarodnoga prava koje je, isto tako, bilo povezano s jednim monističkim shvaćanjem sukoba (Gabriel, 1995.: 14). Svaki sukob, bez obzira na to je li u njega uključen UN ili nije, smatran je tradicionalnim ratom. Stoga je Švicarska u svakom sukobu bila neutralna.

Promjene u međunarodnim odnosima utjecale su na oblikovanje novoga vanjskopolitičkog smjera: Švicarska je prešla na *dualno* shvaćanje sukoba, praveći razliku između “rata” i “sukoba”, odnosno uporabe sile u smislu klasičnoga međunarodnog prava i primjenu sile u skladu s Poveljom UN-a (Gabriel, 1995.: 16). Ovisno o situaciji, Švicarska se ponaša ili neutralno ili to prestaje biti: ako UN primijeni prinudne mjere, tada je

¹ Od tada se Švicarska priključuje svim gospodarskim sankcijama proglašavanjem rezolucijama VS UN-a (op. autora).

neutralnost irelevantna. Ako se, pak, dogodi sukob između dviju država, u što UN nije umiješan, takav sukob Švicarska smatra klasičnim ratom i ostaje neutralnom. Time je shvaćanje sukoba praćeno i dvostrukim standardom razumijevanja međunarodnoga prava, tako da Švicarska prihvaća i primjenjuje dva različita pravna sustava.

Kao središnji instrument vanjske politike neutralnost je obratno stupnjavana: neutralno pasivno držanje trebalo bi vrijediti samo u nuždi (Gabriel, 1997.: 129). Naime, sigurnosnopolitička vrijednost neutralnosti, uz istodobno jačanje EU, prirodno opada, dok štete relativno rastu – ovamo ubrajamo i učinak izolacije (Luchsinger, 1992.). U skladu s ovim postavkama, buduće će procjene pokazati kako je sudionništvo u kolektivnoj europskoj obrani za ovu malu državu, kao i za druge, bolja sigurnosna politika od neutralnosti. Ne uzimajući u obzir samozaštitu zemlje kao jedno, takoreći, uvriježeno načelo opće pasivnosti, striktno pridržavanje politike neutralnosti, na račun solidarnosti, jedva da ima ono državnopolitičko značenje kakvo je imala u doba europskih ratova. Korekcije, iako oscilirajuće, jasno su ilustrirale to stanje. Iako je u europskoj perspektivi puno toga hipotetičnoga, smatra se da u suvremenom svijetu neutralnost više nema karakter nepromjenljivoga i mitskoga državnog načela, toga “vječnog” atributa Švicarske. Ona će prije biti ocijenjena na način koji je imanentan njezinu biću: instrument sigurnosne politike, a ne državna maksima (Schindler, 1990.).

Ipak, švicarske su vlasti uložile dosta truda u transformaciju ovih strategijskih ciljeva, više nego što su si to, kod prihvaćanja izvješća, uopće mogli i predstaviti.

1.3. Godina 1996.: otvorenost ili taktika prividnoga prilagođivanja?

Ta je godina bila osobito bogata događajima za sigurnosnu politiku Švicarske. S jedne strane Švicarska je bila predsjedavajuća OESS-a, a s druge, pristupila je inicijativi NATO-a Partnerstvo za mir (PfP). Za vrijeme švicarskog predsjedavanja OESS-u je, Daytonskim sporazumom, povjerena dotad najveća operativna zadaća, dok je u ratu u Čečeniji OESS imao odlučujuću ulogu u mirovnom procesu. Predsjedanje OESS-om pokazalo je sljedeće: *najprije*, u europskoj institucionalnoj strukturi i male države raspolagale su zavidnim mogućnostima djelovanja; *potom*, zastarjele vanjskopolitičke i sigurnosnopolitičke tradicije trebalo je, s obzirom na promijenjeno međunarodno okruženje, preispitati; *najzad*, dobre usluge ne prepuštaju se, primarno, na temelju stare tradicije nego u skladu s ponudom i potražnjom (Goetschel, 1997.: 189-194).

Unatoč pozitivnom publicitetu zbog predsjedavanja OESS-om, pripreme za sudjelovanje Švicarske u NATO-ovu programu PfP odvijale su se bez uključivanja javnosti. Zbog straha od negativne reakcije, Savezno je vijeće željelo izbjeći čak i parlamentarnu raspravu. Kad se, unatoč svemu, uspjelo probiti put do javne rasprave, Vlada je kompatibilnost švicarskoga članstva u programu PfP s neutralnošću stavila na prvo mjesto, tako da je skromno otvaranje vodilo ponovnom razbuktavanju – vjerovalo se – davno okončane rasprave o neutralnosti.² Pristupanjem PfP-u Švicarska je, u svom presenta-

² Švicarska vlada je iste godine također diskretno donijela odluku jamčeći trupama NATO-a pravo željezničkog tranzita kao i zračni prelet IFOR-ovim trupama NATO-a za BiH. Još za vrijeme Zaljevskoga rata, 1991., švicarske su vlasti djelovale suprotno prijašnjoj praksi prava i politike neutralnosti.

cijskom dokumentu, jasno dala do znanja da neće pristupiti NATO-u.³ Na temelju članstva u programu PFP Švicarska je dobila promatrački status u Sjevernoatlantskom vijeću za suradnju (NACC). Obje su organizacije utjecajni sigurnosnopolitički akteri na europskoj pozornici, relevantni za oblikovanje europskoga sigurnosnopolitičkog okruženja te, kao instrumenti za osiguranje mira, stoje na raspolaganju i OESS-u.⁴

Švicarska je pozdravila Birminghamsku deklaraciju (1996.) članica WEU u kojoj se podsjeća na obvezu izgradnje europskoga sigurnosnog i obrambenog identiteta, koji će Europljanima omogućiti da, s pomoću učinkovitih političkih sredstava i vojnih kapaciteta, prihvate odgovornost na području zajedničke sigurnosti i obrane u Europi i izvan nje, i da istodobno jačaju transatlantsko povezivanje.⁵ I u Atlantskom se savezništvu nastoji oblikovati europski obrambeni i sigurnosni identitet čime bi se omogućilo i oblikovanje učinkovitijih vojnih snaga, koje bi djelovale pod jednim političkim nadzorom i strateškim usmjeravanjem.⁶ Tu je bila posrijedi provedba zahtjeva da Europljane treba osposobiti za preuzimanje njihova dijela odgovornosti za sigurnost i obranu u Europi i izvan nje, uz istodobno jačanje atlantskog savezništva. Za razvoj europske sigurnosno-obrambene politike (ESDI – *European Security and Defence Identity*) nije, međutim, dovoljan samo institucionalni okvir s jasnim i učinkovitim pravilima odlučivanja i pravila za podjelu tereta, nego taj razvoj ovisi i o osjećaju povezanosti, zajedničkim korijenima i dojmima da se dijeli sudbina. ESDI se mora zasnivati na zajedničkim interesima i vrijednostima, mora postojati jedinstvena ocjena glavnih prijetnji i izazova, što prijete europskoj sigurnosti, pa tako moraju postojati i jedinstveni prioriteti radi uklanjanja tih opasnosti (zanimljiva je suptilna razlika između ESDP-a i ESDI-ja, budući da se unutar NATO-a preferirao pojam ESDI zbog riječi “identitet”, dok se unutar EU-a prednost davala riječi “politika”, odnosno pojmu ESDP-a). Istina je da se na području sigurnosti i obrane države vrlo teško odriču vlastite suverenosti, a zapadnoeuropske vlade još nisu pokazale preveliku spremnost da nadnacionalno tijelo u kojem se odlučuje većinom glasova rješava njihova sigurnosna i obrambena pitanja.

Donedavno se vjerovalo da je približavanje NATO-u i WEU sve drugo samo ne “nedvojbeno”. U Švicarskoj bi se na to gledalo kao na povredu same biti politike neutralnosti, naime zabranu saveza u vremenima mira i, po mišljenju stručnjaka međunarodnog prava i većine građana, ozbiljno bi narušilo vjerodostojnost neutralnosti. Dva su razloga približavanja ovim obrambenim savezima. Prvi je taj što Švicarska opaža da sigurnosnopolitička međuovisnost kao rezultat realnih okolnosti stalno raste. Svjesna je da male zemlje, kakva je i sama, zbog tehnoloških i financijskih razloga neće moći svladavati

³ “Švicarska je obvezna na trajnu i naoružanu neutralnost. Ona nema namjeru odreći se neutralnosti. Ona ne želi pristupiti NATO-u.” *Die Neutralität der Schweiz* (1998.)

⁴ Za posjeta Švicarskoj, 13. listopada 2003., glavni tajnik NATO-a George Robertson pohvalio je znatan doprinos Švicarske, u okviru PFP-a, u unapređenju mira i stabiliziranju kriznih regija, napose Balkana. Švicarska je najavila aktivniju suradnju na području međunarodnoga prava ili kontrole lakog naoružanja. Osobito je, sa švicarske strane, istaknuto značenje PFP-a kao “zajamčenog instrumenta sigurnosne politike” (iz izjave ministra obrane Samuela Schmida, *NZZ*, 14. listopada 2003.)

⁵ Birminghamska deklaracija čl. 2 (1996.)

⁶ Ostendeska deklaracija čl. III.12 (1996.)

buduće vojne opasnosti. Ovi se problemi konkretno očituju u modernom satelitskom istraživanju i upravljačkim, odnosno komunikacijskim sustavima (C3I). Drugi razlog je taj što NATO i WEU, kako se navodi u Izvješću, “kao instrument za osiguravanje mira stoje na raspolaganju” UN-u ili OESS-u (Mantovani, 1999.). Ovo, doduše, nije posve točno budući da NATO i WEU autonomno donose odluke o tome žele li se staviti na raspolaganje UN-u ili OESS-u. Svakako je točno da će države NATO-a i WEU-a, unutar UN-a ili OESS-a, nastupiti jedinstveno kao što je to bio slučaj u bivšoj Jugoslaviji, gdje su mogli djelovati kao nositelji operacija za održanje mira ili prisilnih mirovnih operacija. To znači da Savezno vijeće ne doživljava više NATO i WEU kao čisto obrambene saveze, nego se približava tim organizacijama kolektivne sigurnosti i odgovarajuće se postavlja prema njihovim akcijama.

1.4. Sigurnost kroz suradnju: sigurnosnopolitičko izvješće 2000.

Sigurnosnopolitičko izvješće iz 1999. sadržavalo je znatne daljnje razvojne pravce. Ako je sigurnosna politika, prema Izvješću 90., ono područje politike koje se odnosilo na politikom moći uvjetovane prijetnje, novo izvješće je sigurnosnu politiku promatralo kao “... ono područje državnih aktivnosti koje vrijede u suzbijanju i odbijanju prijetnji i primjene sile strateških razmjera” (Bundesrat, 1999.a.: 9). U Izvješću se navode tri sigurnosnopolitička cilja: *prvo*, samoodređenje bez nanošenja štete silom, *drugo*, zaštita pučanstva i životnih uvjeta, *treće*, ostvarenje doprinosa za osiguravanje stabilnosti i mira u međunarodnom okruženju. Iz toga je Savezno vijeće izvelo tri strateške zadaće koje su, po redosljednosti nastupanja, glasile: 1. mirovna nastojanja i savladavanje kriza, 2. prevencija i 3. savladavanje egzistencijalnih opasnosti kao i obrana.

Cilj ostvarenja doprinosa stabilnosti i miru s druge strane nacionalne granice dobio je, u odnosu na Izvješće 90, poprilično na važnosti. Sigurnosnopolitički prioriteti transformirali su se, jasno, od vojne obrane zemlje, u komponentu sa širokom primjenom sigurnosne politike: mirovna nastojanja i savladavanje kriza postale su najznačajnije i time najizvjesnije strateške zadaće. Na odgovarajući se način i u vojsci dogodila evaluacija stvarnih zadaća: Švicarska je napustila strategiju zastrašivanja (sveprisutnu u hladnom ratu), kojom je vjerodostojni obrambeni potencijal mogao odvratiti moguće napadače od napada. Težište je, dakle, od obrane pomaknuto na promicanje mira i savladavanje kriza u okviru tzv. *Peace Support Operations* (Fanzun/Lehmann, 2000.: 81-82). Kooperativni element, koji je kao stavak sadržavalo staro izvješće iz 1990., postao je stvarni moto novoga sigurnosnopolitičkog izvješća: svoje sigurnosnopolitičke ciljeve Švicarska treba slijediti na novi način strategijom nacionalne i međunarodne suradnje (Bundesrat, 1999.a.: 37). Time je vanjska politika, koja je prvi puta u Izvješću 73 bila navedena kao instrument sigurnosne politike, jasno dobila na značenju: mirovna nastojanja postala su središnjim stupom sigurnosne politike. Tako su švicarski glasači, na referendumu 2001., prihvatili djelomičnu reviziju vojnog zakona, stvorivši time potrebne pravne temelje kako bi švicarski vojnici bili naoružani u operacijama u okviru mirovnih misija UN-a i OESS-a.

Uoči referenduma 2001. Vlada je najavila da će dodatno smanjiti broj vojnika, ali i upozorila da bi ukidanje vojske umanjilo nacionalnu koheziju i ugrozilo švicarsku nacionalnu sigurnost. No protivnici vojske (“Švicarska bez vojske”), na čiju je inicijativu i

raspisan referendum⁷, tvrdili su da bi neutralna Švicarska goleme vojne izdatke mogla upotrijebiti za ulaganje u zemlji i inozemstvu, u pravcu unapređenja kvaliteta života.

Politički razvoj nacionalne obrane rezultirao je značajnim rezovima. Početkom devedesetih godina 20. stoljeća troškovi nacionalne obrane, s obzirom na ukupne savezne troškove, bili su 19,1%, dok su se 2002. ti troškovi smanjili na 9,4% (v. tablicu), što je rezultiralo efektivnim smanjenjem od 36% u stvarnim granicama.

Šezdesetih se godina još, naime, smatralo prihvatljivim izdvajanje 2,5% GDP-a u obrambene svrhe, budući da ovaj postotak, u međunarodnim relacijama, nikada nije bio previsok. U okvirima ukupnoga nacionalnog prihoda, troškovi vojnih snaga 2002. godine iznosili su 1,2% GDP-a, a to je bilo manje od polovine od onih prije tridesetak godina. To znači da je sustav narodne zaštite vrlo isplativo rješenje. S obzirom na izdatke koji padaju na teret gospodarstva i građana, pretpostavlja se da će troškovi vjerojatno biti manji od 2% GDP-a, tako da će Švicarska biti usporediva s drugim europskim državama.

U odnosu na druge neutralne zemlje situacija je slična. Tako je Finska, primjerice, tek od 1996. imala povećane vojne troškove. Udio GDP-a, 1999., iznosio je 1,3%, dok je 2002. bio 2,0%. Za planiranje troškova temelj je bilo Vladino izvješće iz 1997. o sigurnosnom položaju i željenom razvoju obrambene politike do 2008. godine. U Izvješću je predviđena postupna modernizacija vojske smanjenjem broja vojnika za 20%, kao i kompletna obnova novom opremom.

I Austrija je u potrazi za suvremenom vojnom doktrinom. Reforme vojske i vojne administracije bit će korjenite i bitne za osuvremenjivanje austrijske vojske. Posljednja reforma, koja se odnosila na Ministarstvo obrane i zapovjedništvo, nije stara ni godinu dana, a već se počinje sa sveobuhvatnom reformom kojoj je svrha prilagodba obrambenog sustava zahtjevima 21. st., odnosno njezina uklapanja u europsku zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku. Austrija se, prema svim procjenama, ovako priprema za ukidanje neutralnosti, dok je članstvo u NATO njezin dugoročni cilj.

Švedska je, također, poduzela opsežnu, radikalnu reorganizaciju vojnih snaga još u proljeće 2000. godine. U budućće će, umjesto 440.000 vojnika, moći mobilizirati 200.000 vojnika.

Vojna reforma "Vojska i narodna zaštita XXI" (odnosi se na 21. st.) stupila je na snagu 1. siječnja 2004. godine. Švicarci su se, naime, na referendumu od 18. svibnja 2003., sa 76,0% glasova očitivali za smanjenje broja vojnika za $\frac{1}{3}$ – sa sadašnjih 360.000 na 220.000 (*slika 1*), te s 80,5% za novu narodnu zaštitu (*slika 2*). Ni jedan kanton nije odbio reforme vezane uz novi zakon o vojsci i narodnoj zaštiti (*tablica 2*), iako su protivnici upozoravali kako se Švicarska ovom reformom priprema za ulazak u NATO te kako će žrtvovati neutralnost. Većina je ipak prepoznala uvjerljivi nedostatak ovih kritika, a pozitivni ishod referenduma priznanje je vjerodostojnosti sigurnosne politike. Novi sigurnosni i obrambenopolitički smjer, prikazan u Izvješću 2000. i novom vojnom propisu, time je dobio solidan zakonski temelj.

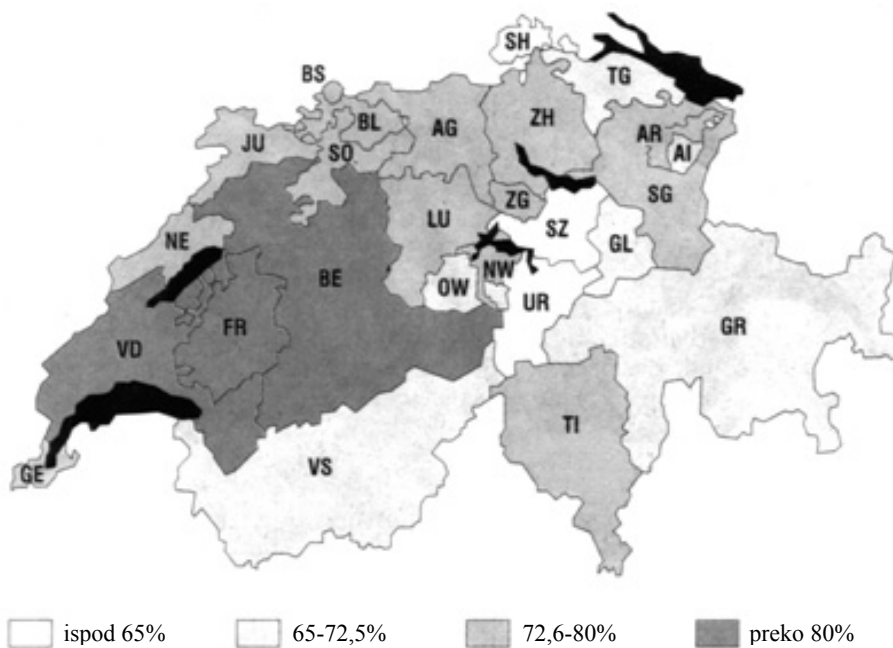
⁷ Ipak su Švicarci, s čak 78,3% glasova, odbili prijedlog građanske inicijative za ukidanje oružanih snaga, što je za 14,0% više nego na referendumu 1989. godine.

Tablica 1: Izdatci za obranu, Izvor: Informationsdienst VBS, Bern, 2003.

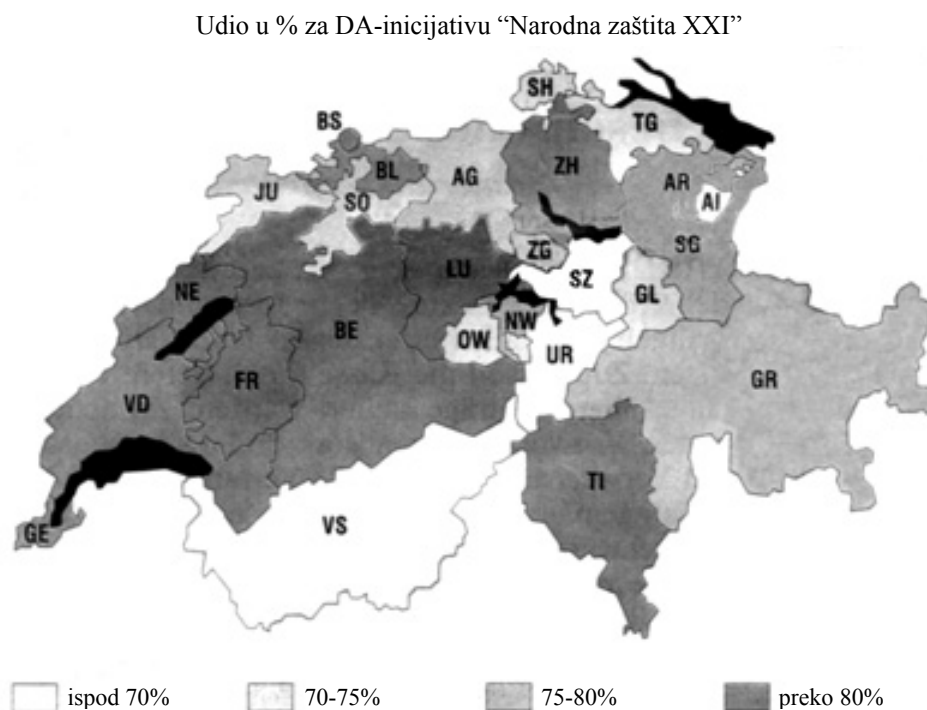
	Obrambeni izdatci Švicarske (% ukupnih izdataka Federacije)	Obr. izd. neutralnih zemalja (% GDP-a za 2002.)		Obrambeni izdatci “velikih” zemalja EU-a (% GDP-a)		
				1997.	2002.	
1980.	20,3	Austrija	0,8	Francuska	2,9	2,57
1990.	19,1	Finska	2,0	Velika Britanija	2,7	2,32
1995.	14,5	Irska	0,9			
1998.	11,5	Švedska	2,1	Italija	1,9	1,64
2002.	9,4	Švicarska	1,2	Njemačka	1,6	1,38

Slika 1: Rezultati referenduma “Vojska XXI”, Izvor: *Neue Zürcher Zeitung*, 19. svibnja 2003. godine.

Udio u % za DA-inicijativu “Vojska XXI”



Slika 2: Rezultati referenduma “Narodna zaštita XXI”, Izvor: *Neue Zürcher Zeitung*, 19. svibnja 2003. godine.



Ovom će se reformom znatno smanjiti i troškovi. Iako je za njezinu realizaciju godišnje planirano nužnih 4,3 milijardi švicarskih franaka (2,6 milijarde eura), u nastupajućim godinama morat će se računati s otprilike 300 milijuna švicarskih franaka (180 milijuna eura) manje godišnje. To znači da će za razdoblje od 2003. do 2007. godine biti 1,2 milijarde švicarskih franaka (720 milijuna eura) manje nego što je planirano, s obzirom na to da je za program obrambenog rasterećenja Ministarstvu obrane odobreno 16 milijardi švicarskih franaka (9,6 milijardi eura). Pretpostavlja se da i nakon 2007. godine financijska situacija neće biti bolja tako da će biti nužni daljnji financijski rezovi, što znači da će vojni resor, u idućih osam godina, morati računati s 2,4 milijarde švicarskih franaka (1,45 milijardi eura) manje investicija. S obzirom na stalne prijetnje i zastrašivanja – poglavito nakon 11. rujna 2001. – težište vojne i policijske zaštite bit će nadzor i osiguranje zračnog prostora. Tako će kupnja 20 novih borbenih zrakoplova, za nadziranje zračnog prostora, opet zahtijevati posebno financiranje.

Dok ranijih godina planiranje mjera sigurnosti na međunarodnim konferencijama, praktično nije imalo nikakvu ulogu, zaštita zračnog prostora sada postaje neophodni dio

opsežnih sigurnosnih mjera kao što je to pokazao, primjerice, ovogodišnji gospodarski forum u Davosu ili konferencija država G-8 u Evianu.

Svrha reforme, utvrđena pravilnikom “Operativno upravljanje XXI”, uz smanjenje broja vojnika, *de facto* je koncepcijsko prilagođivanje švicarskih vojnih snaga novom planu o europskoj sigurnosti. Reformom će se pristupiti profesionalizaciji vojske kao novom obrazovnom konceptu, te skraćivanju vojnog roka. S obzirom na nedostatak konkretne formulacije odgovarajuće vojne doktrine, neizbježne su strukturalne prilagodbe i poboljšanja. Članstvo u Pfp-u Švicarskoj omogućuje, u njezinu interesu, sudjelovanje u stabiliziranju kriznih žarišta, a time i stjecanje vojnih iskustava u ozbiljnim angažmanima.

Tablica 2: Rezultati glasovanja po kantonima, Izvor: *Neue Zürcher Zeitung*, 19. svibnja 2003. godine.

Kantoni	Vojska XXI			Narodna zaštita XXI			Udio glasača
	Da	%	Ne	Da	%	Ne	
Zürich	300.256	75,72	96.281	325.673	81,01	76.335	52,00
Bern	256.780	80,39	62.650	269.231	83,90	51.672	48,22
Luzern	93.840	77,02	27.997	98.005	80,38	23.921	53,60
Uri	7440	63,10	4.350	7.888	67,18	3.854	47,86
Schwyz	28.889	60,62	18.769	31.646	66,58	15.882	55,27
Obwalden	7.756	67,07	3.808	8.086	70,11	3.447	52,87
Nidwalden	10.994	74,12	3.839	11.523	77,41	3.362	55,20
Glarus	7.780	66,40	3.937	8.361	71,52	3.329	48,40
Zug	27.925	75,32	9.149	29.333	79,19	7.708	57,22
Freiburg	61.325	81,11	14.278	62.972	83,80	12.175	47,30
Solothurn	68.928	77,17	20.395	71.403	79,86	18.008	55,60
Basel-Stadt	45.901	78,14	12.844	49.791	84,00	9.484	53,40
Baselland	67.792	78,64	18.413	72.125	83,41	14.344	50,50
Schaffhausen	18.721	62,75	11.111	22.115	74,19	7.694	69,13
Appenzell A.-Rh.	14.027	74,80	4.726	14.716	78,59	4.008	52,90
Appenzell I.-Rh.	3.031	69,81	1.311	3.141	72,61	1.185	43,00
St. Gallen	99.536	72,96	36.882	105.853	77,60	30.561	47,95
Graubünden	37.278	70,46	15.628	39.800	75,85	12.669	42,10
Aargau	124.444	75,36	40.698	130.256	78,97	34.683	46,60
Thurgau	47.086	70,04	20.146	49.766	74,32	17.194	47,85
Tessin	51.011	73,30	18.577	56.500	80,25	13.901	37,70
Waadt	150.128	82,10	32.735	157.708	86,18	25.294	43,96
Wallis	50.310	68,83	22.787	50.099	69,02	22.491	40,11
Neuenburg	44.711	79,82	11.302	47.286	84,02	8.994	55,53
Genf	76.537	75,19	25.256	88.967	84,90	15.828	50,77
Jura	14.741	73,99	5.181	15.140	75,91	4.805	45,00
Švicarska	1.717.167	75,97	543.050	1.827.384	80,49	442.828	48,25

Ova druga reorganizacija i smanjenje administracije, poslije velikih političkih promjena početkom devedesetih, najdublji je zahvat u švicarskoj vojnoj povijesti od osnutka države – usporediv samo s nastojanjima za osuvremenjivanjem vojske prije Prvoga

svjetskoga rata i naporima za prihvatljivu koncepciju obrane zemlje pedesetih i šezdesetih godina. Temeljni doprinos ovoj značajnoj redukciji – iako su i prijašnjih godina te uštede bile propisane – bili su smanjenje vojne nabave. Za razdoblje od 1990. do 2003. godine krediti za vojnu nabavu bili su smanjeni više od 57,7% u realnim okvirima.

2. Kontrola politike razoružanja i naoružanja

Razoružanje i kontrola naoružanja jednako dobro koristi i miru i sigurnosti. Kontrola pretpostavlja minimalnu mjeru povjerenja između država i njihovu suglasnost oko uvjeta zajedničke sigurnosti, što nije bio slučaj dvadesetih i tridesetih godina 20. stoljeća. Za vrijeme hladnoga rata u različitim je područjima masovnog uništavanja oružja, ali i u konvencionalnoj domeni, došlo do etabliranja kontrole režima razoružanja i naoružanja.

U vrijeme hladnoga rata Švicarska kontroli procesa naoružanja nije pridavala osobitu pozornost. Čak je, djelomično, bila protiv međunarodne inicijative ako bi dogovoreni mehanizmi kontrole naoružanja imali utjecaja i na Švicarsku. U okviru Nacionalnoga istraživačkog programa (NFP 42), stručna je skupina istražila sudjelovanje Švicarske (1960.-1999.) u aktivnostima kontrole razoružanja i naoružanja, napose kad je posrijedi kemijsko, biološko i toksično oružje, mine kao i malo te lako naoružanje.

Početak devedesetih godina promijenila se percepcija, s obzirom na korisnost kontrole naoružanja i razoružanja. U vezi s Konvencijom o kemijskom oružju, Švicarska je ispitivanjem režima, s jedne strane, spoznala da je bila zatečena u svojim gospodarskim aktivnostima. S druge se strane jasno pokazalo kako je aktivno sudjelovanje, sukladno Konvenciji, sigurnosnopolitički također korisno, budući da je ono unaprijedilo način i kakvoću u pribavljanju informacija i zaštiti interesa, te je služilo kao poligon za druge vanjskopolitičke aktivnosti – pregovaračko iskustvo, suradnja u multilateralnoj mreži itd. (Brem i dr., 2000.: 20). Pokazalo se da se Švicarska nije zadovoljila samo potpisivanjem odgovarajućeg sporazuma, nego je počela aktivno sudjelovati u pregovaračkom procesu.

U odgovarajućim nastojanjima Švicarska je, na tehničkoj razini, višestruko sudjelovala. Kao visoko razvijena industrijska zemlja raspolagala je specifičnim *know-how* koje je, stvaranjem novih kontrolnih ugovora i institucija o naoružanju, mogla implementirati. Tako je sudjelovala u konstruiranju inspektorata Organizacije za zabranu kemijskog oružja (OPCW); više od 100 međunarodnih inspektora obrazovano je uz aktivnu potporu švicarske kemijske industrije (Bundesrat, 2000.: 332).

3. Izazovi promjena

Promjene, općenito, karakterizira određeno stanje nesigurnosti, posebice u doba globalizacije kad se položaj malih država bitno mijenja u odnosu na višestoljetni westfalski poredak nacionalnih država. S tim u vezi prijelazne faze, poglavito u vanjskoj i sigurnosnoj politici, mogu biti dugotrajne, budući da su povezane s osnovnom cijenom promjena čiji uspjeh pretpostavlja odgovarajuću konzekventnu praksu (Goetschel, 1999.b).

Švicarska se mirovna i sigurnosna politika, na razmeđu tisućljeća, na određeni način čini nejasnom i nekonzekventnom na koncepcijskoj, ali i na praktičnoj razini. Od kraja hladnoga rata razvoj sigurnosne politike Švicarske bio je obilježen sljedećim procesima: *najprije*, relativiziranjem praktične važnosti neutralnosti, *potom* rastućim značajem međunarodne suradnje, *onda* i proširenjem pojma sigurnosti i *konačno*, rastućom uskom povezanošću s drugim područjima politike u okviru promicanja mira.

Švicarska je politika, nasuprot međunarodnoj intervenciji u sukobu na Kosovu, odražavala vanjskopolitičku i sigurnosnopolitičku nesigurnost zemlje u novom europskom okruženju. Najizraženije je to bilo kod primjene neutralnosti. Unatoč neprijepornoj političkoj interesnoj zajednici europskih zemalja, Švicarska je u više navrata nastojala, s upozorenjem na obveze koje proistječu iz prava neutralnosti, slijediti samostalnu i drukčiju politiku od drugih država. Tako je Švicarska, 19. travnja 1999., izjavila da će za vrijeme borbenih djelovanja sudjelovati u provođenju embarga ratnog materijala prema bivšoj SRJ koji je, početkom ožujka 1998., proglasilo VS UN-a. Ta je odluka argumentirana time što neutralnost nema primjene u okviru izvršenja sankcija UN-a. Točno mjesec dana poslije Savezno je vijeće ipak zaključilo kako Švicarska neće, u potpunosti, sudjelovati u pojačanim sankcijama EU-a, napose u zabrani isporuke nafte. Pritom je Švicarska još sudjelovala u prvoj seriji gospodarskih sankcija EU-a prema SRJ koje, također, nisu bile odobrene rezolucijom VS UN-a. I kod jamčenja prava preleta Švicarska je slijedila srednji put – za humanitarne je svrhe dopustila prelet preko vlastitog teritorija, ali ne i zrakoplovima NATO-a koji su sudjelovali u borbenim djelovanjima.

U kosovskom sukobu praksa neutralnosti Švicarske mogla bi se, s međunarodno-pravnog aspekta, naširoko dokazivati. Samo je u slučaju embarga na oružje postojala rezolucija VS UN-a. Prema tome, Švicarska je mogla slobodno sudjelovati u sankcijama. Politički gledano, Švicarska je od samog početka zauzela jasan stav u prilog intervencije NATO-a na Kosovu. K tome se, uz prvu seriju gospodarskih sankcija EU-a, također pokazala spremnom provoditi gospodarske sankcije izvan okvira UN-a. Iznenađni obrat prema čisto pravnoj argumentaciji, koju je kolektivna međunarodna akcija NATO-a srpske strane pravno izjednačila, imao je u sebi nešto začuđujuće. Ovaj primjer ilustrira rastegljivost (koja postoji i dalje) da se u slučaju promjene međunarodnog okruženja, vanjskopolitički instrumenti, kao npr. neutralnost, istodobno, ipak, implementiraju sukladno “staroj” uporabnoj svrsi. Međunarodna intervencija na Kosovu nije bila običan rat, s obzirom na njezine ciljeve i transformacijske modalitete. Prema tome, primjena neutralnosti, prema uobičajenim promišljanjima, nije nudila zadovoljavajući odgovor. Načelno, na politička pitanja ne može se odgovoriti s čisto pravnoga stajališta. To vrijedi poglavito onda kad primjenjivani koncepti počivaju na nadidenim percepcijama u međunarodnom okruženju.

Nova sigurnosnopolitička koncepcija Švicarske stavlja težište na pravo na *međunarodnu suradnju*. Ovo bi, sadržajno, moglo biti spojivo s konceptom neutralnosti samo ako se bude strogo razlikovalo između kolektivne policijske akcije i uobičajenih međudržavnih ratova. Neutralnost, također, ne bi smjela ometati političko uvođenje Švicarske u europske mehanizme suradnje.

Zanimljiva su ispitivanja javnog mnijenja iz 2003. godine koja neutralnost stavljaju visoko na ljestvici vrijednosti. Za približavanje NATO-u manje je pozitivnih glasova nego prošle godine. Također ni članstvo u Europskoj uniji, za većinu, ne dolazi u obzir.

Dok je u kolovozu 1999. čak 70% građana zagovaralo približavanje Europskoj uniji, 2003. samo 48%, dok je samo 33% Švicaraca (u travnju 38%) bilo za pristup EU. Ula-zak u NATO isto podupire mali broj građana. Samo ih je 27% (u travnju 30%) bilo za približavanje Švicarske Sjevernoatlantskom savezu, dok je samo 16% građana za pristup ovom obrambeno-političkom savezu.

Zadržavanje neutralnosti podupire čak 88% građana, a sam status neutralnosti sve se više percipira kao sigurnosna strategija. Shvaćanje, po kojem bi Švicarska trebala imati aktivnu poziciju u političkim sukobima – ali bi u vojnim sukobima ipak trebala ostati neutralna – podupire 69% ispitanika. Samo 29% je za jasno određivanje pozicije u ratovima. Autori istraživanja ovdje prepoznaju jačanje o neutralnosti i vjerovanje da se Švicarska može samostalno braniti. Između 70 i 72% zagovaraju postojanje vojske, dok 36 do 37% ispitanika favorizira profesionaliziranje vojske. Dok je angažman za održanje unutarnjeg reda rangiran kao sekundaran, savladavanje katastrofa uživa visoki prioritet u javnoj percepciji. Značenje “klasične” obrane podupire 39%. Izobrazba, naoružanje, spremnost i vodstvo vrednuje se kao “dobro” ili “dovoljno”. Zanimljivo je, konačno, što se, unatoč ratu u Iraku, smanjilo zanimanje javnosti za sigurnosnu politiku. Razlog ovom stavu, po mišljenju istraživača, jest određena zasićenost sigurnosnopolitičkim temama.⁸ Ipak, građani velike nade polazu u proaktivnu ulogu Švicarske u UN-u (v. grafički prikaz). Prošlogodišnje glasovanje švicarskih građana za pristup UN-u rezultat je pravilno shvaćenih vanjskopolitičkih interesa, unatoč vjernosti tradicionalnim nacionalnim simbolima. Sigurnosno-obrambeni problemi, u konačnici, imaju planetarnu dimenziju i zasnivaju se međuovisnosti. Upravo su teroristički napadi na New York pojačali vanjskopolitičku osjetljivost Švicarske i relativizirali njezin status trajne neutralnosti.

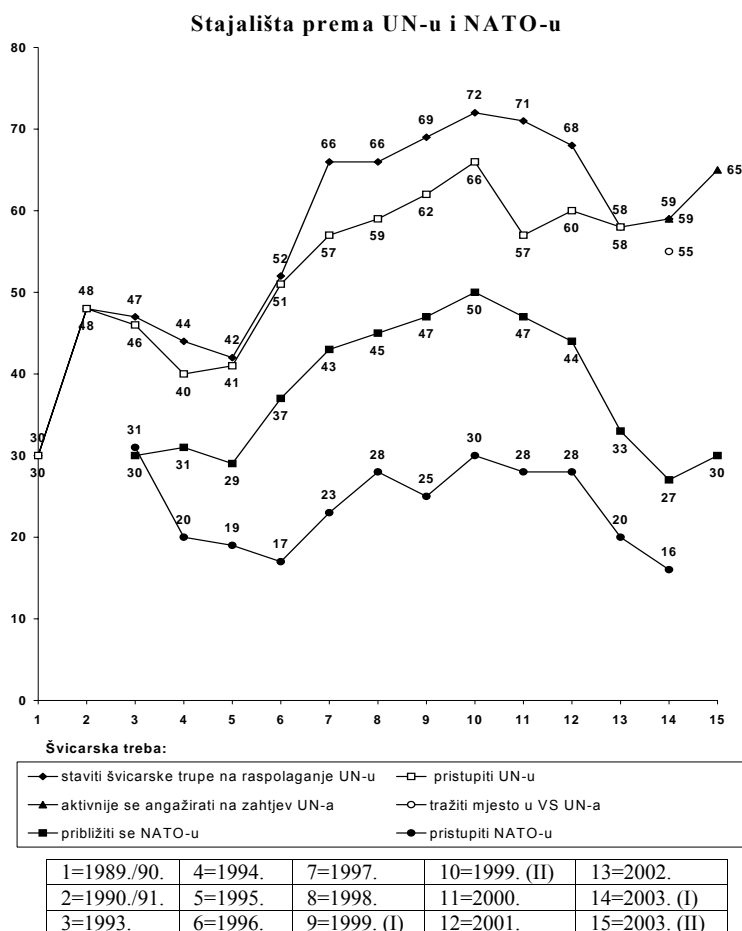
Švicarska je, danas, predstavljena u svim europskim forumima u kojima je to moguće bez referenduma, odnosno odluke građana, bilo da je to OESS, VE ili Pfp. Najintenzivnija sigurnosnopolitička koordinacija događa se, ipak, u okviru Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (CFSP) Europske unije (vojna reforma “Vojska XXI” najočitiiji je primjer). Kod aktualnih sigurnosnopolitičkih pitanja u međunarodnim organizacijama ili konferencijama, njezini članovi nastupaju jedinstvenije. Prije svega na području civilnih i vojnih mirovnih nastojanja značaj EU sve više raste.

Ipak, istinska obrambena tvrđava u Europi još je uvijek NATO. Nadalje, različite opcije unutar Europske unije usporavaju razvoj vlastite europske obrambene politike. Britanci, Talijani i neke druge zemlje zastupaju gledište da Europa ne bi smjela izgraditi paralelne vojne strukture u odnosu na NATO. Jasno je da će i u budućnosti transatlantski savez ostati nosivi stup europske sigurnosti.

Ipak, ugledni politolozi i analitičari smatraju da Švicarska, kroz svoju institucionalnu ulogu autsajdera, propušta mogućnost aktivnoga i konstruktivnoga sudjelovanja u odgovarajućem definiranju interesa i politike u europskim relacijama. Kad se naknadno pokaže kako su interesi EU-a identični sa švicarskim, to se ne smije zamijeniti s utjecajem što bi ga ona, kao članica, mogla vršiti na proces odlučivanja (Goetschel, 2000.b; 2000.c).

⁸ Sicherheit, 2003.

Slika 3: Prikaz rezultata ispitivanja građana (u %) o njihovim stajalištima prema UN-u i NATO-u; Izvor: *Neue Züricher Zeitung*, 19. kolovoza 2003. godine.



Konačno, proširenje razumijevanja o sigurnosti i prijetnjama nije još imalo za posljedicu odgovarajuću preraspodjelu sredstava i resursa. Navedene konceptijske promjene gledišta, zajedno s izgradnjom mirovne politike, znatno su proširile sigurnosnu politiku koja se prvotno gotovo isključivo ograničavala na vojnu obranu. Od 2000. godine Švicarska, po prvi puta, raspolaže znatnim proračunskim sredstvima za civilna mirovna nastojanja u vrijednosti približno 40 milijuna švicarskih franaka (otprilike 24 milijuna eura). Ovaj razvoj može se, ipak, dvojako relativizirati: *najprije*, kroz povećane troškove operacionalizacije mirovnih nastojanja, kao npr. akcije razminiranja, značajno je narasla i financijska potreba, *potom*, ovaj iznos, u odnosu na stotinu puta veće vojne

izdatke, još se uvijek doima skromnim. Udio vojnih izdataka za mirovna nastojanja, u ukupnom vojnom proračunu, jamačno je neujednačen (Goetschel i dr., 2002.: 147).

Preferiranje međunarodne suradnje i prevencije te savladavanja kriza, kako se moglo pročitati u Izvješću o sigurnosnoj politici iz 1999., dugo je čekalo odgovarajuću primjenu. To u švicarskoj sigurnosnoj politici nije ništa novo. Naime, i onda kad su alternativne pretpostavke sigurnosne politike djelomično našle u izvješćima od 1973. do 1990., ipak je nedostajala odgovarajuća implementacija (Spillmann i dr., 2001.: 117-146). Problem nije bio samo u tome što su u tom procesu imale udjela političke elite, koje su se brinule da švicarska sigurnosna politika ne bude ponajprije usmjerena na stratešku analizu međunarodnih uvjeta, nego i u tome da je ona postala snažno određena definiranim unutarnjepolitičkim očuvanjem nacionalnih simbola, odnosno posebnih obilježja političkog sustava Švicarske. S obzirom na promijenjeni međunarodni položaj, približavanje instrumenata mirovne i sigurnosne politike i službene sigurnosnopolitičke koncepcije, potrebna je jedna opsežna mirovna politika, kao vodeći pravac za određivanje jedne konzistentne sigurnosne politike Švicarske. Tomu se može dodati: bolja procjena vjerojatnih uzroka sukoba, masivno premještanje vojnih u civilna sredstva mirovne i sigurnosne politike, naglašenija međunarodna mirovna nastojanja unutar vojne komponente i, konačno, jasno priznanje regionalne dimenzije mira i sigurnosti u današnjoj Europi u usporedbi s nacionalnim koncepcijama.

Zaključak

Još prije dvadesetak godina sigurnosna politika Švicarske imala je jedinstvenu zadaću: vojnu obranu zemlje. Obrambena doktrina sadržajno je proširivana i izgrađivana, pod znakom totalne obrane. Konac hladnoga rata ubrzao je razlaz s klasičnom obrambenom doktrinom, ali i relativizirao mitski karakter trajne neutralnosti prisiljavajući zemlju na redefiniranje vlastite sigurnosne politike u promijenjenom europskom sigurnosnom sustavu. Proširenje sigurnosnog pojma praćeno je pojačanim zanimanjem za međunarodna mirovna nastojanja i međunarodnu suradnju, dok su se instrumentarij i aktivnosti Švicarske umnogostručili na obama područjima. U pojedinim aspektima, kao u kontroli politike razoružanja i naoružanja ili u sigurnosnom području, Švicarska se, u usporedbi s međunarodnom zajednicom, posebno angažirala. U borbi protiv novih oblika prijetnji i zastrašivanja Švicarska je pokazala spremnost na prekograničnu suradnju, dok tradicionalna formula *sigurnost kroz neutralnost i neovisnost* sve više ustupa mjesto novom geslu *sigurnost kroz suradnju*, čime je promijenjen njezin vanjskopolitički i sigurnosnopolitički smjer restriktivnoga i rezerviranoga držanja prema većoj suradnji. Obrambena zadaća vojske još uvijek očrtava dominantni element sigurnosne politike, iako je vojni napad na Švicarsku najmanje vjerojatni slučaj ili oblik prijetnje.

Iako daljnji koncepcijski razvoj sigurnosne politike, a s time povezano i njezino približavanje mirovnoj politici, niti približno nije praćen zadovoljavajućom preraspodjelom financijskih i ljudskih resursa, vojna reforma, koja je stupila na snagu početkom 2004., *de facto* je koncepcijsko prilagođivanje švicarske vojne snage novom planu europske sigurnosti. Švicarska je uključena u *PfP* iako, zbog politike neutralnosti, ne namjerava ulaziti u NATO. Ipak, Švicarska kalkulira između članstva u EU i vidljivijeg

približavanja NATO-u, polažući istodobno sve nade u razvijanje globalnog upravljanja pod okriljem učvršćenih Ujedinjenih naroda i zajedničkoga sustava sigurnosti.

Literatura

- Brem, Stefan/ Heinzer, Andrea/ Bernauer, Thomas, 2000.: *Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz: Schweizer Beiträge zur Stärkung internationaler Abrüstungs- und Rüstungskontrollregime*, NFP 42 Synthesis 48., Programmleitung NFP 42, Bern
- Fanzun, Jon A./ Lehmann, Patrick, 2000.: *Die Schweiz und die Welt: Außen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945-2000*, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, Zürich
- Fanzun, Jon A./ Wenger, Andreas, 2000.: Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts, *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, 9-44
- Gabriel, Jürg Martin, 1995.: Neutralität für den Notfall: Der Bericht des Bundesrats zur Außenpolitik der Schweiz in der 90er Jahren, *Schweizer Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, Zürich
- Gabriel, Jürg Martin, 1997.a: *Sackgasse Neutralität*, Zürich
- Goetschel, Laurent, 1997.b: *Vom Statisten zum Hauptdarsteller: Die Schweiz und ihre OSZE-Präsidentschaft*, Haupt, Bern
- Goetschel, Laurent, 1999.: Vom Sinn außenpolitischer Leitbilder im Zeitalter der Globalisierung, u: Balz, Hans-Peter (ur.), *Globalisierung, Ethik und Entwicklung*, Haupt, Bern: 77-87
- Goetschel, Laurent, 2000.a: Globalisation and Security: The Challenge of Collective Action in a Politically Fragmented World, *Global Society*, (14) 2: 259-277
- Goetschel, Laurent, 2000.b: *Power and Identity: Small States and the Common Foreign and Security Policy of the EU*. NFP 42 Synthesis 33, Programmleitung NFP 42, Bern
- Goetschel, Laurent/ Bernath, Magdalena/ Schwarz, Daniel, 2002.: *Schweizerische Außenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*, Verlag NZZ, Zürich
- Grić Radman, Gordan, 2002.: *Švicarska i njena neutralnost* (mag. rad), Zagreb
- Luchsinger, Fred, 1992.: Die Schweiz in der internationalen Mächtekonstellation, u: Riklin, Alois/ Haug, Hans/ Probst, Raymond (ur.), *Neues Handbuch der schweizerischen Außenpolitik*, Bern: 79-97
- Mantovani, Mauro, 1999.: *Neutralität aus wissenschaftlicher Sicht*, Zürich
- Möckli, Daniel, 2000.: *Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Außenpolitik der Nachkriegszeit, 1943-1947*, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, Zürich
- Schindler, Dietrich, 1990.: Verfassungsrecht, u: Schindler, Dietrich/ Hertig, Gérard/ Kellenberger, Jakob/ Thüerer, Daniel/ Zäch, Roger (ur.), *Die Europaverträglichkeit des schweizerischen Rechts*, Schulthess, Zürich: 21-43
- Spillmann, Kurt R./ Wenger, Andreas/ Breitenmoser, Christoph/ Gerber, Marcel, 2000.: *Schweizerische Sicherheitspolitik zwischen Autonomie und Kooperation, 1945 bis 1999*, NFP 42 Synthesis 19, Programmleitung NFP 42, Bern

- Spillmann, Kurt R./ Wenger, Andreas/ Breitenmoser, Christoph/ Gerber, Marcel, 2001.: *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945: Zwischen Autonomie und Kooperation*, NZZ, Zürich
- Tatalović, Siniša, 1992.: *Obrambeni sustav Švicarske*, Zagreb
- Tatalović, Siniša, 1996.: *Upravljanje političkim sustavima i sustavima obrane*, Defimi, Zagreb

Gordan Grić Radman

*SECURITY-POLITICAL POSITION OF NEUTRAL SWITZERLAND
WITHIN THE NEW EUROPEAN SECURITY ORDER*

Summary

The main task of the Swiss security policy up to the collapse of the bipolar system was the country's military defense. The content of its defense doctrine was elaborated on and further expanded as total defence in the non-military direction. The end of the cold war marked a departure from the classical defense doctrine and also relativized the mythological character of permanent neutrality, forcing Switzerland to redefine its security policy in the altered European security setting. The expansion of the concept of security went hand in hand with an increased interest in international peace efforts and international cooperation. In the meantime, Switzerland's instruments and activities have multiplied in both fields. In certain aspects e.g. the control of the policy of disarmament and armament, Switzerland has excelled. Concerning the new forms of threats and intimidation it has shown willingness for across-the-border cooperation, while the traditional formula *security through neutrality and independence* increasingly gives way to the new motto: *Security through cooperation* – a shift from its time-honoured foreign- and security/political course of restrictive and detached attitude towards a more intensive cooperation. Although conceptually the development of Swiss security policy and consequently its shift towards some peace policy has not been even remotely supported by a satisfactory redistribution of financial and personal resources, the Swiss military reform – introduced in early 2004 – is *de facto* a conceptual accommodation of the Swiss military force to the new plan on European security. Switzerland has become a member of the PfP although, due to its policy of neutrality, it is not planning to join the NATO. Nevertheless, Switzerland is vacillating between the EU membership and a more substantial rapprochement with the NATO, at the same time putting all its hopes into the development of global management under the direction of the United Nations and the joint security system.

Key words: security policy, European security, permanent neutrality, military reform, NATO, EU



Mailing address: Ministarstvo vanjskih poslova Republike Hrvatske, Trg N. Šubića Zrinskog 7-8, HR-10000 Zagreb. *E-mail:* gordan.grlic-radman@mvp.hr