

ŠVÝCARSKÁ BEZPEČNOSTNÍ POLITIKA V MĚNÍCÍ SE EVROPĚ

Myšlenky a výroky obsažené v tomto článku představují osobní názor autora a nesmějí být interpretovány jako oficiální stanovisko Švýcarska nebo švýcarského ministerstva obrany.

Strategické a mezinárodní prostředí Švýcarska se vyznačuje hlubokými změnami, ba téměř revolučním zvratem. Německo se pokojně sjednotilo. Varšavská smlouva a SSSR se rozpadly. Ve střední a východní Evropě vznikly nové demokracie. Evropská integrace nabývá na dynamičnosti. Hledání nové evropské bezpečnostní i celkové architektury je v plném chodu. Evropa začíná opět srústat.

Na druhé straně se ale také v Evropě znovu střílí, miliony lidí jsou na útěku. Nové dimenze bezpečnostní politiky nabývají stále větší hodnoty. Bohužel, mír a bezpečnost nejsou ještě nijak zajištěny.

Co to znamená pro bezpečnostní politiku malého neutrálního státu, jakým je Švýcarsko? V následujících úvahách mají být nejprve identifikovány některé stěžejní hodnoty, které jsou podstatné pro zodpovězení této otázky. Na závěr mají být znázorněny jednak ty prvky situace, které jsou pro Švýcarsko důležité a na druhé straně mají být z těchto prvků situace vyvozeny konkrétní závěry pro švýcarskou bezpečnostní politiku.

Stěžejní hodnoty švýcarské bezpečnostní politiky

Výchozím bodem každého rozboru švýcarské bezpečnostní politiky musí být konstatování, že Švýcarsko je přímou - nikoli parlamentní - demokracií, že ve Švýcarsku není sice neutralita zakotvena v ústavě (jako je tomu např. v Rakousku), ale že kotví hluboko v minulosti a v povědomí obyvatelstva a konečně že Švýcarsko má miliční armádu. Trochu hlubší znázornění těchto specificky švýcarských prvků nebude bez užitku.

Švýcarská ústava a ústavní tradice počítají s tím, že veškeré státní smlouvy platné déle než 15 let, nebo velice závažné státní smlouvy musí schválit nejen spolková rada (tj. vláda) a obě komory parlamentu, ale také - prostřednictvím plebiscitu většina obyvatelstva a kantonů. Kromě toho může 100 000 Švýcarů majících volební právo prostřednictvím tzv. "lidové iniciativy" kdykoli navrhnout změnu ústavy, o níž opět plebiscitem rozhodnou obyvatelé a kantony. Jinými slovy řečeno: ve Švýcarsku nepřísluší poslední politická moc parlamentu, nýbrž obyvatelstvu, které je ve švýcarské politické mluvě také právem označováno jako "suverén".

Ve sféře zahraniční politiky a bezpečnostní politiky to znamená, že každá podstatná změna kursu vyžaduje velice široký konsens, má-li mít nějakou politickou šanci. Tento systém přímé demokracie je v souladu s přáním chránit pokud možno trvale menšiny. Vzhledem ke čtyřem jazykovým skupinám (němčina, francouzština, italština a rétorománština) obyvatelstva a jeho rozdělení (zhruba na polovinu) na katolíky a protestanty patří téměř každý Švýcar v jisté formě k některé menšině. Systém odpovídá i té skutečnosti, že Švýcarsko je stát vzniklý z vůle, něco na způsob "mini-Evropy", a že není státem národním, jako např. Německo nebo Francie. Švýcarsko mohlo existovat 700 let jen proto, že jeho politický systém je organizován tak, že každá část země a každá skupina obyvatelstva má v rámci Švýcarska více práv a těší se větší svobodě, než by tomu bylo v případě připojení k některému sousednímu státu. Systém přímé demokracie však znamená i to, že změna se dá uskutečnit jen pomalu a váhavě. Tak v nedávné minulosti schválili Švýcaři vstup do Společnosti národů a také dohodu o volném obchodu s

Evropským společenstvím, ale odmítli vstup do OSN a do Evropského hospodářského prostoru (EWR).

Složitému rozvrstvení země odpovídá politika neutrality, pocházející z časných let 16. století. Švýcarská neutralita nemá nic společného se studenou válkou, ale mnohem spíše s vnitropolitickou realitou země. Jakákoli jiná zahraniční politika by hrozila rizikem, že by se Švýcarsko - např. během náboženských válek v 16. a 17. století nebo během formování moderních národních států v 19. století - mohlo rozpadnout. Tyto vnitropolitické zdroje neutrality dnes přirozeně pozbyly závažnost. Díky zkušenostem z druhé světové války, kdy bylo Švýcarsko obklopeno "třetí říší" a jejími spojenci, se pojem ozbrojené neutrality stal pro velmi mnoho Švýcarů jakýmsi synonymem pro hodnoty jako jsou svoboda, nezávislost nebo suverenita. Odklon od zásady neutrality by neměl dnes a ani v dohledné budoucnosti při plebiscitu naděje na úspěch. Větší volnost existuje v otázce, jak se má švýcarská neutralita prakticky interpretovat.

A konečně, svým miličním systémem zvolilo Švýcarsko takovou strukturu ozbrojených sil, jaká je nejtěsněji spjata s oběma výše uvedenými tradicemi. Ve Švýcarsku platí všeobecná branná povinnost pro muže. Branec absolvuje ve škole pro brance základní výcvik trvající 17 týdnů. Vysoká úroveň civilního vzdělání obyvatelstva usnadňuje vtěsnání přípravy do tohoto úzkého časového rámce. Potom je branec přidělen vojenské (válečné) jednotce, s kterou v pravidelných odstupech vykonává opakovací kursy (vojenská cvičení a vzdělávací kursy) trvající normálně 3 týdny. Poddůstojníci a důstojníci mají delší službu. Na vojnu se vztahuje celková povinnost výkonu služby v trvání asi 1 roku a ve věku 42 let je ze svazku armády propuštěn. Plukovník koná vojenskou službu po dobu pěti let. Švýcarsko nezná (až na malé výjimky např. v částech letectva) žádné stálé jednotky. Demokratický a federalistický instinkt země odstraňuje od takových útvarů. Každý rok však koná zhruba 400 000 mužů kratší či delší vojenskou službu. V případě krize může být při dnešním modelu armády zmobilizováno během 48 hodin asi 625 000 mužů. Tento branný systém výborně vyhovuje zásadnímu obrannému úkolu armády vycházejícímu z neutrality. Vylučuje však účast např. při akcích na posílení míru, pro které je zapotřebí vojáků z povolání nebo dobrovolníků.

Nové aspekty bezpečnostněpolitické situace a její důsledky pro švýcarskou bezpečnostní politiku

Nabízí se první kladné konstatování: nebezpečí překvapivého napadení z Východu vedeného mohutnými silami je prozatím zažehnáno. Dokonce ani puč v Moskvě anebo pokus o oživení starého SSSR by na tom mohly něco změnit až ve střednědobé perspektivě.

Parlament a obyvatelstvo proto požadují od švýcarské armády "mírovou divendu". Vojenský rozpočet vykazuje dnes nominálně téměř nulový nárůst a ve skutečnosti klesá. Obsáhlý projekt reformy ozbrojených sil (Armáda 95) plánovaný už delší dobu z demografických a vojenskotechnických důvodů byl uspíšen a přinese snížení personálního stavu armády o více než třetinu (na mobilizační stav 400 000 mužů).

Bezpečnostněpolitické problémy vyvolané konkursní podstatou bývalého SSSR jsou dnes zcela jiného druhu:

① Nejistota ohledně dlouhodobé fyzické a politické kontroly jaderného arzenálu bývalého SSSR a ohledně jeho budoucnosti všeobecně: Vzdá se Ukrajina konečně svého jaderného statutu nebo ne? Odblokuje START nebo ne? Je dosud zajištěna technická údržba jaderných prostředků?

② Riziko, že výchozí materiál pro výrobu jaderných zbraní, citlivé technologie, experti pro jadernou energii nebo dokonce taktické jaderné zbraně mohou odplynout do zemí třetího světa.

③ Otázka, zda jsou nástupnické státy SSSR schopny v souladu se smlouvou a ověřitelně dodržovat závazky, které přijaly v rámci kontroly zbrojení (v jaderné, chemické a biologické sféře).

④ Tichý rozklad ozbrojených sil.

⑤ Izolované ostrovy posádek (např. 14. armáda v Moldávii), které lze skutečně stěží odsunout a které hrozí, že budou žít na vlastní pěst.

⑥ Nespokojenost důstojnického sboru, který se ještě před několika málo lety považoval za elitu země a který je dnes ve velké míře oloupen o přesvědčivé perspektivy.

Neutrální malý stát, jakým je Švýcarsko, nemůže sám řešit žádný z těchto problémů. Jistě však může v některých bodech přispět k mezinárodně koordinovanému programu pomoci. Tak např. Švýcarsko se bude finančně podílet na Mezinárodním vědeckotechnickém středisku (IWTZ) v Moskvě, které může jaderným specialistům nabídnout perspektivu ihned, jakmile ruský parlament tento projekt schválí. Švýcarsko by také mohlo - v oboru, který německá armáda nazývá "vnitřní řízení" - pomoci při výcviku důstojníků. Protože: švýcarská armáda je demokraticky kontrolována, je vícejazyčná, je složena z četných menšin a má silně federalistický charakter.

Zmizelo jednoznačné vojenské ohrožení, to, které existovalo v minulosti. Bohužel však bylo vystřídáno daleko složitější bezpečnostněpolitickou výzvou. Pro Švýcarsko se tato výzva projevuje ve čtyřech rovinách:

■ **Aktuální bezpečnostněpolitická výzva** zhruba z jihovýchodního směru.

Tragicky o tom svědčí brutální konflikt v bývalé Jugoslávii. Miliony lidí jsou tam na útěku. Lidé denně umírají. Tisíce jich jsou v nelidských podmínkách drženy v zajetí. Na konci 20. století vidíme etnické čistky, koncentrační tábory a hromadné znásilňování. Nebezpečí eskalace v rámci bývalé Jugoslávie a za její hranice musí být bráno vážně.

Další podobné konflikty existují v částech bývalého SSSR. Příznačné jsou Moldávie, Gruzie a Kavkaz. U všech může kdykoli dojít k eskalaci. Dokonce ani krvavý rozpad Ruska nelze zcela vyloučit.

Pod heslem "jihovýchod" však je třeba myslet i na Blízký a Střední východ, na Perský záliv, na napětí mezi Řeckem a Tureckem i na novou rivalitu mezi Tureckem a Íránem, který sotva ještě skrývá zájem o jaderné zbraně.

Žádný z těchto akutních nebo potenciálních konfliktů nepodrobí Švýcarsko zkoušce po vojenskopolitické stránce. Z bezpečnostněpolitického hlediska se však všechny Švýcarska bezprostředně dotýkají. Výzva nespočívá v nebezpečí valících se tanků, ale mnohem spíše v přílivu uprchlíků (ve Švýcarsku, které má 6,8 milionů obyvatel, žije asi 400 000 občanů bývalé Jugoslávie), v teroru, v zápolení o okamžité ukončení těchto nesmyslných válek. Výzva má také morální a etickou povahu. Pro armádu vyvstává konkrétní otázka, zda - a jak - se může podílet na akcích a sankcích v zájmu zachování míru.

V současné době působí v bývalé Jugoslávii švýcarští vojenští pozorovatelé a celní personál. Švýcarsko se na autonomní bázi připojilo k sankčním rozhodnutím OSN. Pokud to parlament schválí, má být do roku 1995 postaven prapor složený z dobrovolníků, který může být dán k dispozici OSN a KBSE. Lze uvažovat i o speciálních jednotkách týlového zabezpečení. Jedna zdravotnická jednotka je už nyní zasazena v západní Sahaře. Švýcarsko je také - hned za SRN - největším dárce peněz pro humanitární pomoc v bývalé Jugoslávii. Příslušníci dobrovolných a civilních organizací pro pomoc při katastrofách jsou nasazeni při zřizování tisíců bytů pro uprchlíky. Tato aktivní složka švýcarské bezpečnostní politiky nabývá rychle na závažnosti. Nelze zamlčet, že toto rozšíření bezpečnostněpolitického úkolu v dobách sotva postačitelých finančních prostředků a při reálné klesající vojenském rozpočtu je spojeno se značnými problémy. Dnes musí být velmi tvrdě stanoveny priority.

■ **Latentní bezpečnostněpolitické riziko** představuje politická a ekonomická labilita Východu, zejména bývalého SSSR. Příznačnými jevy jsou katastrofální hospodářská situace, chybějící pochopení pro demokracii, menšinové problémy, etnické problémy, hranice, které nebyly definitivně uznány, propletenec kriminality a staré nomenklatury nebo rostoucí nespokojenost obyvatelstva.

Zároveň se téměř tragickým způsobem prolínají přechod střední Evropy k demokracii a tržnímu hospodářství s hlubokou recesí na Západě. Nové demokracie naléhavě potřebují západní pomoc a integrační politickou perspektivu.

Bez stability na bývalém Východě a v bývalém SSSR nemůže existovat stabilní Evropa - ale jen demokratický a prosperující Východ může být skutečně stabilní.

Pro malý stát velikosti Švýcarska je opět tato úloha neúnosná. Může však poskytnout příspěvek. Spolková rada a parlament už pro tento účel schválily tři rámcové úvěry (v celkové výši 1,655 miliard franků). Švýcarské příspěvky se vztahují téměř na celou šíři zmíněných problémů. Hlavní důraz je kladen na střední Evropu. Podpora zahrnuje také jednotlivé aspekty bezpečnostněpolitické sféry v užším slova smyslu - jmenovitě přípravu expertů pro bezpečnostní politiku a důstojníků a posílení akademických výzkumných ústavů v oboru bezpečnostní politiky (Think Tanks) na bývalém Východě. Tento poslední obor by se měl v příštích měsících stát pro Švýcarsko skutečně stěžejním oborem.

■ **Příživé bezpečnostněpolitické ohrožení** se rýsuje primárně, ale ne výlučně zhruba z jižního směru. Tím je míněna široká paleta nových dimenzí tohoto ohrožení: šíření prostředků hromadného ničení a balistických řízených střel, migrace, agresivní islámský fundamentalismus, nelegální obchod se zbraněmi, drogy, terorismus a organizovaná mezinárodní zločinnost. Vakuum, které v částech bývalého Východu vzniklo po zhroucení totalitárních struktur, přímo vyzývá nositele těchto nových forem ohrožení, aby zmíněný volný prostor využili.

Žádná z bezpečnostněpolitických výzev se nezastaví na hranicích států - ani na neutrálních hranicích. Všechny vyžadují úzkou mezinárodní spolupráci a koordinaci, mají-li být účinně potírány. Právě z toho důvodu uvažuje švýcarská vláda o tom, že ve zprávě, kterou lze očekávat v příštích měsících, bude nově definovat obsah švýcarské neutrality. Cílem je zajistit státu - přes setrvání u neutrality - politicky a v době míru podstatně rozšířený prostor pro jednání.

■ **Konstantní ohrožení** vychází výlučně z ekonomických škod a nebezpečí, jejich následky - jak to prokázal Černobyl - mohou nabýt bezpečnostněpolitických rozměrů. Švýcarsko podporuje finančně a technickými expertizami pomocné programy, které mají zvýšit bezpečnost jaderných zařízení na bývalém Východě. V rámci koncepce "Armáda 95" je v souvislosti s tím plánováno postavení pluku pro ochranu proti katastrofám, který by mohl případně poskytovat pomoc i v přilehlých částech cizí země.

Tyto čtyři výzvy vzájemně splývají a navzájem se ovlivňují. Ruský jaderný fyzik, která v Íránu pracuje na jaderné bombě, zapadá do tohoto scénáře. Jiným příkladem může být jaderný reaktor bez ochranného pláště v bývalém SSSR, zasažený granátem při občanské válce.

Nový evropský bezpečnostní řád bude vytvářen v Evropě, která je od Severního mysu přes Balkán a Blízký východ až po Maghreb obklopena pásmem nestability. Západ vyhrál studenou válku. Dosud však svými hodnotami skutečně nepronikl do spouště, kterou zanechal komunismus. A už teprve nedokázal prosadit své hodnoty jako trvalé základní pilíře nového světového řádu. Nová evropská architektura se formuje nejen uvnitř krizového oblouku, nýbrž právě ve střetech s ním a s problémy, které vyvolává. Rozpoznáváme historickou šanci, ale vidíme také velká rizika soudobé situace. Hledají se cesty, které by na jedné straně nabízely východisko pro mírové řešení konfliktů a které by se na druhé straně vyznačovaly solidaritou proti agresorům. Hledají se především pragmatická a společensky únosná řešení. To je přes všechny rozdíly názorů na podrobnosti společnou snahou všech západních států. Proto má ústřední význam výstavba nové nosné evropské bezpečnostní i celkové struktury.

Bohužel však je třeba dodat, že v současné době není zajištěn ani úspěch tohoto podnikání, a že nebylo ani docíleno jednoty ohledně "stavebních plánů" a prostředků, které by byly použity. Nosné pilíře tohoto nového řádu jsou jistě známy: OSN, KBSE, NATO, Evropské společenství, Západoevropská unie, G-7, Rada Evropy. Ale dohadování o relativní hodnotě a významu NATO a Západoevropské unie svědčí o hlubokých politických názorových rozdílech pokud jde o specifické kladení důrazu. Uplyne nějaký čas, než se dospěje k všeobecně přijatelným řešením a právě čas je při dnešní situaci naší nejcennější hodnotou. Máme

v rukou historickou šanci, ale zároveň také víme, že rizika a výzvy by mohly přerůst v nová ohrožení, pokud tuto šanci rychle a rozhodně nevyužijeme.



Pro Švýcarsko to znamená, že hledíme vstříc ne menším, ale naopak mnohem větším nárokům na armádu. Stěžejní úkol zabraňování krizím prostřednictvím připravenosti k obraně doplňují další úkoly. Rýsující se nová filozofie švýcarské bezpečnostní politiky je v hlavních myšlenkách obsažena už ve zprávě Spolkové rady parlamentu v říjnu 1990. Zjednodušeně řečeno, vychází Švýcarsko z toho, že vzhledem k neklidné situaci a nejistým perspektivám této situace bezpodmínečně potřebuje i nadále účinnou a hodnověrnou kapacitu obrany. Ale kromě této pevné obranné bezpečnostněpolitické komponenty je ale navíc potřebná dynamická, hranice země přesahující složka. Jejím prvním cílem musí být aktivně přispívat k tomu, aby Evropa mohla opět srůst a aby měla demokratickou a hospodářskou perspektivu. Za druhé je Švýcarsko rozhodnuto hrát v rámci KBSE i nad tento rámec aktivní roli ve sféře zabraňování vzniku krizí a řešení krizí, a to formou intelektuální, finanční, personální a materiální podpory. Za třetí musí být bezpečnostní politika koncipována tak, aby bylo možné uchránit zemi před následky konfliktů, které přesto vypuknou nebo které se vymknou řešení krizí - v ideálním případě poskytnutím cílevědomé pomoci na místě, v případě nouze posílením civilních orgánů země částmi armády. Tato filozofie vychází z poznatku, že - v rámci neutrální vytyčených hranic - bude možné zvládnout bezpečnostněpolitické výzvy současné doby jen prostřednictvím úzké mezinárodní spolupráce. Mladým demokraciím střední Evropy přikládá Švýcarsko právě z tohoto zorného úhlu zvláštní význam.