

Skrytá nebezpečí

(Vnitrostátní konflikty - problém preventivní politiky)

Od roku 1989 byly v Evropě častěji používány vojenské prostředky násilí než během předcházejících čtyřiceti let. Málokdy se však jednalo o klasické příčiny vzniku válek, a to o ozbrojený útok jednoho státu proti druhému. I zahájení války na Balkáně nebo útok srbských jednotek na Chorvatsko by mohly být chápány jako zahájení války „starého typu“. Pro ozbrojené konflikty na území bývalého SSSR však tomu tak není. Často se jednalo o pokus regionů, případně etnických skupin buď vytvořit vlastní stát, nebo se připojit k jinému státu.

Ve většině střetnutí na území bývalého SSSR docházelo k ozbrojeným konfliktům, které měly za následek stovky, někdy také tisíce usmrcených. Krvavým vyvrcholením byla válka v Čečensku. V těchto konfliktech byly rovněž zapojeny zájmy Ruska. Jednalo se jak o vyvolání konfliktu, tak o jeho ukončení, aspoň co se týká vojenské činnosti. Tyto ozbrojené konflikty měly sice vnitrostátní příčiny, ale jejich dosah přesahoval vnitrostátní rozměr. V těchto konfliktech se však nejednalo o typické vnitrostátní konflikty, protože z hlediska času a důvodů byly úzce svázány s rozpadem SSSR a mohlo se na ně pohlížet jako na přechodný jev. Regionům, které měly autonomii v rámci impéria, a které se náhle opět staly součástí následnických států, se bezpochyby zdálo, že se jim nabízí šance, aby buď změnilly svoji příslušnost, nebo se staly samostatnými. Zvláště typickým příkladem toho jsou události na Krymu. Nařízením Chruščova v roce 1954 se stal součástí Ukrajinské socialistické sovětské republiky, což byl akt, při kterém se změnila správa, ale nezměnily se státní hranice. S udělením nezávislosti Ukrajině dostal tehdejší krok úplně jinou kvalitu. Krym nyní patřil pouze jednomu státu, ke kterému však nechtěla příslušet většina ruského obyvatelstva. Z hlediska formálního se tedy jednalo především o ústavně právní neshody mezi Kyjevem a Krymem o vnitrostátní uspořádání. Bylo to vyřešeno rozpadem SSSR.

Poměry na území bývalého SSSR poukazují na problém, který ale není spojen pouze s tímto územím. Jde o často vyhrocený poměr mezi dvěma důležitými principy lidských práv, a to z jedné strany o právo na sebeurčení, a z druhé strany požadavek států na jejich územní svrchovanost. Vrcholná schůzka OBSE v Lisabonu v prosinci 1996 se dostala do značných těžkostí, když Arménie usilovala o sebeurčení Náhorního Karabachu a Ázerbájdžán žádal svrchovanost svého území, a tím bránily přijetí společného závěrečného usnesení konference.

Stejně tak uvázla situace mezi Jugoslávií a provincií Kosovo s její velkou albánskou menšinou. Ta se dovolává státní nezávislosti Kosova a práva na sebeurčení. Bělehrad není příliš ochoten vrátit Kosovu právo na autonomii, která mu byla odňata v roce 1989. Pohled na politickou mapu podtrhuje výbušnost situace. Srbská vláda v Bělehradě odpírá svým albánským státním příslušníkům základní a lidská práva a dává v sázku stabilitu celého regionu. Radikalizace politické situace v Kosovu nenechá nečinně přihlížet sousední Albánii, velkou část albánského obyvatelstva v Makedonii a Albánci, žijící v Srbsku mimo Kosovo. Tak se může vnitrostátní konflikt přeměnit ze dne na den v ohnisko mezistátního napětí.

Zde se již nejedná o rozsáhlou literaturu o lidských právech, týkající se především otázek práva na sebeurčení. Z toho, co bylo uvedeno, je nejdůležitější otázka, jak dalece je možné ovlivnit takovou situaci, aby nedošlo jak k vnitřním, tak k mezinárodním konfliktům. Často se poukazuje na federalizaci jako možný způsob řešení. Ti, co ji podporují uvádí, že s její pomocí lze dosáhnout kompromisu mezi obránci práva na sebeurčení, kteří usilují o nezávislost nebo odštěpení a těmi, kteří v žádném případě nechťjí připustit změnu státních hranic.

V této souvislosti se poukazuje na německou federalizaci jako na zvláštní příklad, který by však neměl být vyvážen do těch států, kde regiony nebo etnicky uzavřené skupiny obyvatelstva žádají zvláštní autonomní práva. Každý stát si musí stanovit svůj rozsah decentralizace a regionalizace, které jsou v souladu s jeho sebeurčením a dějinami. Přesto je nesporné, že je potřebné se starat o předcházení konfliktům ve státech, a to i s využitím pomoci ze zahraničí.

To se stalo před několika lety v Moldavsku a na Ukrajině, kde dlouhodobé mise OBSE hledaly zprostředkování i v těchto ústavně právních problémech. Obdobná situace je ve státech, kde se sice nejedná o vnitřní rozdělení, ale o to, zda rozličné skupiny obyvatelstva budou chtít společně žít, i když etnicky k sobě nepatří. Pokud se budou například úspěšně rozvíjet sousedské vztahy mezi Estonskem a Litvou na jedné straně a Ruskem na druhé straně, nezáleží pak na tom, zda se oběma baltickým státům podaří poskytnout velkému počtu ruského obyvatelstva politickou perspektivu. Podmínky k tomu musí vytvořit vlády a parlamenty v Talinu a Rize. Mise OBSE k tomu poskytnou pomoc, nemohou však nahradit politickou vůli vlád.

Vnitrostátní konflikty, při kterých se střílí, jsou uváděny zvýrazněnými titulky, zejména když k nim dojde v Evropě. Představují však jen špičku ledovce. Většina příčin vnitrostátních konfliktů zůstává skryta pod prahem násilí. Pro stabilitu státu nebo regionu však v žádném případě nejsou bezvýznamné. To se týká právě toho, že vnitrostátní konflikty v sobě často skrývají zárodky mezistátního napětí. Že ale mají svoje kořeny přímo ve státě, to zvýrazňuje skutečnost, že vojenská stránka bezpečnosti ztratila mnoho na své důležitosti, která jí byla přikládána v době konfliktu Východ-Západ.

Bezpečnostně politická situace v Evropě v současné době, a pokud se dá předpokládat do nejbližší budoucnosti, není postižena konflikty, kterým by se mělo bránit nebo je řešit vojenskými prostředky. Takové hodnocení nesnižuje smysl vojenských opatření, zaměřuje je však na spektrum bezpečnostně politických opatření, která přesahují pouhé vojenské prostředky. Také v důsledku událostí na Balkáně, pokud by se vůbec mohly brát jako příklad, se nemusí brát vztah k vojenství. Válka byla ukončena rozhodným vojenským zásahem. Znamenalo to však pouze ukončení bojové činnosti (předčasně?), ne však odstranění jejich příčin. Měsíce po daytonské smlouvě z listopadu 1995 to zcela zřetelně ukázaly a skoro každý den to dále potvrzují události, ke kterým došlo.

Od konce konfliktu Východ-Západ se diskutovalo o tom, jak se má chápat pojem bezpečnost, aby se mohl používat a nestal se bezvýznamným. Jednotlivé stanovisko, charakterizující bezpečnost, neexistuje. OBSE požaduje výslovně široký pojem bezpečnosti. Zahnuje do něj ekologické ohrožení stejně jako konflikty s použitím zbraní. V souhrnu se ale jedná především o nevojenské, vnitrostátní konflikty. Takové chápání bezpečnosti také odpovídá tomuto článku.

Otázka stability v Evropě má velký bezpečnostně politický význam vzhledem k tomu, zda se podaří transformovaným státům střední a východní Evropy postarat o spolehlivé hospodářské a sociální podmínky a pokud se podaří průmyslovým státům západní Evropy obojí uchránit. Vojenská opatření tomuto cíli nepřispějí. Pokud EU provádí v současné době bezpečnostní politiku (aniž by byla spojena se ZEU, svým vojensko-politickým orgánem) společně s transformovanými státy, spojenými smlouvami, přispívá k vytváření vnějších podmínek pro vnitřní ekonomický vývoj.

Je-li správné, že mezistátní bezpečnost v mnoha případech závisí na státech, vyvstává potom otázka, zda stát tomuto dostatečně přispívá. Když ne, tak kde je problém? Ze zkušeností, zejména OSN, víme, že je dostatek včasných varovných signálů a tím i doba na včasnou reakci. Zpravidla je známo, když se ve státě začíná dít něco, co ohrožuje jeho stabilitu. Může se jednat o potlačování lidských práv a práv menšin, stejně jako o rozsáhlé zneužití demokratických způsobů jednání a právních základů, např. při manipulaci ve volbách.

Často je však nedostačující připravenost států k tomu, aby se postavily událostem, které vyvstávají na jejich území. V mnoha případech se spoléhají na zásady mezinárodního práva nevmešování, aby ospravedlnily svoji zdrženlivost. Přitom se bezpochyby jedná o důležitý princip, který slouží především k ochraně malých států před zvůli velkých. Přece když jde o zajištění míru, nepředstavuje výzva k nevmešování nepřekonatelnou překážku, existuje-li politická vůle k jednání, jak ukázalo rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN, týkající se vývoje v Iráku.

Nejedná se však pouze o argumenty lidských práv, které vedou státy k tomu, aby velmi negativně reagovaly na vývoj situace ve své zemi směřující ke konfliktu. Existují další tři základní argumenty, které posilují odhodlání států ke zdrženlivosti. Nejprve se jedná o celkový průběh vnitrostátních procesů, které mohou být zvenčí ovlivňovány pouze okrajově. Podnět k tomu není dostatečně velký. V této souvislosti stačí poukázat na Rusko. Co se tam dělo, má význam pro celoevropský bezpečnostní prostor. To ale neznamená, že by zainteresované státy měly k dispozici dostatek prostředků k ovlivňování.

Druhým argumentem je, že státy nejsou dostatečně připraveny na to, aby se vydaly na nejistou půdu vnitrostátního vývoje. Riziko se v mnoha případech jeví jako nevypočítatelné, nepředvídatelné, což může mít za následek, že odchod bude moci být proveden jen za materiálních a lidských obětí. Ve prospěch těchto zkušeností hovoří pohled na nedávné zasazení pod mandátem OSN v Somálsku. Také mandát pro jednotky IFOR (SFOR) byl stanoven se záměrem, aby po vypršení doby pobytu se jednotky mohly bez komplikací stáhnout. To předpokládá zbavit se podle možností všeho, co by mohlo koalici, vedenou NATO, při plnění úkolů zajištění stabilizace vojenskými prostředky zatěžovat vnitrostátními problémy při vytváření míru v Bosně a Hercegovině.

Připravenost států „vmešovat“ se do vnitřního vývoje druhých zemí je ve značné míře závislá na tom, zda se to dotýká vlastních zájmů nebo se zdá, že by se jich to mohlo dotýkat. Kdy je vývoj v blízké nebo vzdálené zemi takový, že by měl význam pro mezistátní vztahy nebo by se dotýkal našich zájmů? Dá se vůbec s jistotou předpokládat, zda a kdy porušení dojednaných standardů lidských práv natolik destabilizuje stát, že důsledkem bude příliv uprchlíků přes státní hranici? Pravděpodobně ne. Přirozeným sklonem každého státu je vyčkat do té doby, jak se budou věci vyvíjet, než se dá vyhodnotit význam vnitropolitického vývoje z bezpečnostně politického hlediska.

Zásadní dilema při stanovení příčin vnitrostátních konfliktů spočívá v tom, že se dají odstranit pouze ve středně či dlouhodobém časovém rozmezí. Vlády, pokud jsou zvoleny demokraticky a jsou závislé na souhlasu obyvatelstva, reagují především na krátkodobé problémy nebo zájmy. Z toho vychází závěr, že demokratický vývoj právního státu je důležitý z dlouhodobého hlediska bezpečnostní politiky. Přijatelné je rovněž to, že demokratizace společností, které se nemohou opírat o žádné historické tradice, často musí projít fázemi rozsáhlé destabilizace. Často jsou skryté linie zlomu ve státech procesem demokratizace aspoň zpočátku prohloubeny, místo toho, aby byly odstraněny.

To ovšem neznamená, že by se stát měl zbavit demokratické ústavnosti jen proto, že by jí dosáhl prostřednictvím vnitrostátního neuspořádaného vývoje. Nelze se vzdát dlouhodobého cíle demokratického uspořádání společnosti jako důležité podmínky pro mezinárodní bezpečnost. Otázkou je, zda jsou státy vhodnými činiteli ke stanovení této vnitřní dimenze bezpečnostních hodnot pro každý případ, který jim přísluší na základě vyjádřeného dilematu mezi často aktuálními zájmy a legitimními potřebami. To jsou souvislosti ve vztahu k příčinám vnitrostátních konfliktů, ve kterých roste úloha nevládních organizací, neboť stát tuto úlohu nemůže přijmout. Bezpečnost je mnohem více společenskou záležitostí, než mohla být za podmínek konfliktu Východ-Západ.

(INFORMATION FÜR DIE TRUPPE č.5/1997, přel. Koz.)

Přikládáme velký význam budoucí politické spolupráci uvnitř NATO, například v rámci tzv. výmarského trojúhelníku spojujícího Francii, Německo a Polsko, jehož úkolem je stabilizovat střední část Evropy. Jsme připraveni poskytnout na cestě do Aliance pomoc i ostatním kandidátům, mezi něž patří Rumunsko, Slovinsko a baltské státy. Jedině tímto způsobem můžeme zasypat zákopy studené války. Tak jako měla západní Evropa svůj Marshallův plán, měla by i zbylá část kontinentu společně vypracovat jakýsi „Marshallův plán B“. Přijetí Polska do NATO je pro evropskou bezpečnost zcela zásadní. Naše geografická poloha – ono prokletí našich dějin – nabízí NATO historickou šanci stabilizovat celý kontinent.

*polský prezident Aleksander Kwaśniewski,
Nová přítomnost 12/1997*