

---

# Švédská zahraniční a bezpečnostní politika – tradice a obnova

*Rutger Lindahl*

Švédsku se podařilo vyhnout se válce od roku 1814. Přispěla k tomu jeho příznivá zeměpisná poloha, politická obratnost i příznivé okolnosti v kritických chvílích. Dalším faktorem, který má nepochybně zásluhu na tom, že Švédsko mohlo žít tak dlouhou dobu v míru, je jeho politika neutrality. Po mnoho let, zejména po druhé světové válce, se toto označení často používalo pro švédskou zahraniční a bezpečnostní politiku. V této stati se pokusím ve stručnosti ukázat hlavní etapy ve vývoji švédské zahraniční a bezpečnostní politiky až do dnešní doby a krátce pohovořit o problémech, s nimiž se budeme muset vypořádat.

## Kořeny

Je těžké určit přesné datum zrodu politiky neutrality. Historici obvykle uvádějí rok 1834. Toho roku král Karel XIV. Johan, dříve francouzský maršál v Napoleonově armádě, který byl v roce 1818 zvolen švédským králem, v memorandu adresovaném britské a ruské vládě vyložil svůj systém „přísné a nezávislé neutrality“.

Král Karel XIV. Johan zdůraznil přání švédsko-norské unie zůstat stranou veškerých konfliktů. Ztrátou Finska, odstoupeného Rusku v roce 1809, a vytvořením unie s Norskem v roce 1814 se očividně změnila základna pro švédskou zahraniční a bezpečnostní politiku. Mezinárodní status Švédska jako regionální mocnosti byl tím poněkud oslaben, zato však získalo příznivější geopolitické obranné postavení.

Tato politika byla založena na „neúčasti“ ve vojenských aliancích v době míru. Avšak navzdory deklarovanému přání zůstat stranou mezinárodních konfliktů králova ctižádostivá snaha hrát aktivní roli v evropské politice několikrát přivedla Švédsko do postavení, jež neodpovídalo striktní interpretaci „nezúčastněnosti“. Někteří historici z toho důvodu zpochybňovali tvrzení, že Švédsko po delší období 19. století sledovalo politický kurz, který by mohl být označován za politiku neutrality.

Švédskou zahraniční a bezpečnostní politiku až do první světové války charakterizoval spíše pragmatismus než dogmatismus. To se například názorně ukázalo během Krymské války i v době Dánsko-německé války v roce 1864.

Později v průběhu 19. století se rychle zvyšoval politický i ekonomický zájem Švédska o rozvíjející se evropské trhy. Sílící soupeření mezi velkými evropskými politickými, hospodářskými i vojenskými mocnostmi – Velkou Británií, Francií, Ruskem a nejnověji i Německem – přivedlo Švédsko do velmi delikátního postavení. Pokud se snažilo uplatňovat své hospodářské a politické zájmy, byla jeho volnost jednání značně omezena.

Rychle rostoucí německá moc a sílící antagonismus s Ruskem, projevuující se zejména v Pobaltí, spolu se vzrůstajícími rozepřemi v unii vytvářely prostor pro zhoršování mezinárodního postavení Švédska. Pokojné rozpuštění unie s Norskem v roce 1905 přijali mnozí s velkou úlevou. Vzrůstající nedůvěra k Rusku vedla však švédskou vládu k pozornějšímu zkoumání zájmu Německa, které jí slibovalo podporu v tom případě, kdyby bylo Švédsko napadeno Ruskem.

Vzhledem k takovému zahraničněpolitickému manévrování v prvních letech druhého desetiletí dvacátého století i vzhledem k neuspokojené situaci na domácí scéně nebylo švédské vyhlášení neutrality na počátku první světové války přijímáno s příliš velkou důvěrou.

Mohu to ilustrovat na incidentu, k němuž došlo 9. srpna 1914. Tehdy ruská baltická flotila vyplula směrem k ostrovu Gotland s úmyslem zničit co největší počet švédských námořních lodí. Tuto operaci nařídilo ruské velení proto, že cítilo potřebu zabránit tomu, aby se švédské baltické loďstvo připojilo k Německu. Šťastnou náhodou však admirálita v Sankt Peterburgu změnila svůj názor a flotila dostala rozkaz k návratu na svou základnu, dříve než došlo k bojovému střetu.

Neutrální postavení Švédska nebylo během první světové války ohroženo. Jeden z nemnoha problémů, které se v tomto směru vyskytly, způsobilo finské hnutí za úplnou nezávislost na carské říši. Finští uprchlíci z carského Ruska organizovali ve Švédsku tábory pro vojenský výcvik dobrovolníků, hodlajících se připravovat k ozbrojenému boji za finskou nezávislost.

## „Sólová cesta“ nebo internacionalismus?

V meziválečných letech si ve Švédsku získávala půdu idea kolektivní bezpečnosti. Zastánci švédské „sólové cesty“, založené na silné obraně a politice neutrality, se dostávali do defenzivy. Avšak po období, pro něž byla charakteristická snaha po ozbrojení a podpora úsilí Společnosti národů postupovat cestou smírčí arbitráže a sankcí, se Švédsko jako mnohé jiné státy ocitlo v situaci, kdy se ozbrojený unilateralismus zdál jako jediná prospěšná strategie.

Švédsko začalo rychle modernizovat svou výzbroj, ale skládalo též velkou důvěru ve všeobecné akceptování švédské neutrality v případě vypuknutí války v Evropě.

Když však bylo Finsko 30. listopadu 1939 napadeno sovětskými silami, Švédsko se rozhodlo nevydat prohlášení o neutralitě. Namísto toho se prohlásilo za zemi „neválčící“, „neúčastníci se války“. Hlavním důvodem pro toto rozhodnutí bylo zachování možnosti podpořit Finsko jakýmkoli způsobem, jež by švédská vláda uznala za vhodný. Švédsko využilo této možnosti k posílání zbraní a surovin i k finanční podpoře Finska. Na pomoc Finsku byl rovněž sestaven sbor švédských dobrovolníků (asi 8 000 mužů).

Později během války byl švédský neutrální postoj při různých příležitostech zpochybňován oběma stranami. Vyhlášení neutrality se ukázalo málo platné pro takové země, jako byla Belgie, Dánsko, Nizozemsko i Norsko. Zpočátku bylo i sporné, zda bude mít nějaký význam pro Švédsko. Aby udržela svou zemi mimo válku, rozhodla se švédská vláda jednat zcela pragmaticky a zpočátku učinit Němcům jisté ústupky.

## Politika neutrality po druhé světové válce

Když skončila druhá světová válka, byla mezinárodní reputace Švédska poněkud pošramocená. O tom, zda to bylo vyhlášení neutrality či jiné faktory, co udrželo tuto zemi mimo válku, se v poválečném období dost diskutovalo. Hned po skončení války se rozpoutala krátká, ale intenzivní diskuze mezi zastánci další „sólové cesty“, založené na „politice ozbrojené neutrality“, a těmi, kteří argumentovali tím, že by zahraniční a bezpečnostní politika měla být založena na „kolektivní bezpečnosti“ a podporování Spojených národů. Převahu opět získala druhá skupina. Nová sociálnědemokratická vláda formulovala politiku Švédska jako „*neúčast v aliancích v době míru směřující k neutralitě v případě války*“. Švédsko by si však mělo také zachovat silnou národní obranu, aby bylo s to hájit své území.

Z uskutečňování této politiky vyplynulo mj. rozhodnutí nepřipojit se k západní vojenské alianci NATO. Švédský ministr zahraničních věcí Östen Undén ve svých kritických slovech k Organizaci spojených národů, pronesených hned na počátku poválečného období, uvedl: „... *pokud se proti očekávání uplatní v této organizaci sklon velmocí k dělení na dva tábory, naše politika se nesmí nechat zatáhnout do některého bloku nebo skupiny.*“

Ve snaze o posílení pozice neutrálních zemí Švédsko spolu s Dánskem a s Norskem zkoumalo možnosti vytvoření Severské ligy obrany. Norové, Dánové a později i Islandané

dali však přednost členství v NATO, jelikož je navrhovaná neutrální obranná liga podle jejich názoru dostatečně nezabezpečovala. Když v roce 1948 uzavřelo Finsko se Sovětským svazem Smlouvu o přátelství, spolupráci a vzájemné pomoci, zůstalo opět na Švédsku samotném, aby definovalo své postavení, tentokrát však mezi dvěma silnými vojenskými bloky.

Po nějakém čase zřejmě oba tyto bloky posuzovaly švédský postoj docela příznivě. Švédská role při udržování tzv. „severské rovnováhy“ spíše posilovala než poškozovala stabilitu v severní Evropě.

V padesátých a šedesátých letech Švédsko rozvinulo mnoho způsobů provádění velmi aktivní zahraniční a bezpečnostní politiky. Jejimi významnými složkami byly mírové operace OSN a úkoly svěřované švédským zprostředkovatelům při řešení mezinárodních konfliktů. Švédsko převzalo také přední roli při odzbrojovacích jednáních.

V oblasti mezinárodních hospodářských vztahů politika neutrality podle některých názorů podkopávala pozice švédského vývozního průmyslu na jeho důležitých trzích. Skutečnost, že Švédsko akceptovalo pravidla stanovovaná takovými organizacemi jako COCOM (politika embarga), dodávala politice neutrality uplatňované po druhé světové válce především vojenský význam (při abstenování od členství ve vojenských organizacích). Pozdější studie ukázaly, že rovněž na tomto poli Švédsko tajně podnikalo přípravné kroky k spolupráci s NATO v případě útoku z východu (ze strany Varšavské smlouvy). Tyto akce, které v roce 1994 odhalila veřejnosti vládní komise, přirozeně oslabily význam politiky neutrality v očích těch, kdož věděli, i těch, kdož vůbec neměli tušení o těchto přípravách.

## Být či nebýt členem ES?

Politici i představitelé švédského exportně orientovaného průmyslu byli zpočátku přesvědčeni o tom, že proces evropské hospodářské integrace je v zájmu jejich země. Oficiální stanovisko bylo však takové, že by dalekosáhlé ekonomické vazby na ES ohrozily věrohodnost základní politiky neutrality. Intenzivní konflikt mezi bloky – podle názoru vlády i opozice – zabraňoval Švédsku ve vstupu do jakékoli aliance, která by mohla být kteroukoli z významných stran zúčastněných v konfliktu považována za organizaci sledující agresivní nebo nepřátelské cíle. Sovětský svaz považoval ES za organizaci takového druhu. Po čtyřicet let byla snaha o zachování důvěryhodnosti politiky neutrality jedním z hlavních faktorů bránících Švédsku usilovat o plné členství v ES.

Švédská politika neutrality se již od čtyřicátých let všem nezamlouvala. Někteří ji považovali za „snadný způsob zřekání se svého dílu odpovědnosti za poválečnou situaci v Evropě“. Většina Švédů, stejně jako mnozí zahraniční pozorovatelé byla však přesvědčena o tom, že dobře slouží jak švédským, tak i širším světovým zájmům míru a stability. Mnozí si uvědomovali, že udržela Švédsko mimo válku a že poskytla bohaté možnosti akcí na podporu kolektivní bezpečnosti. Přispěla ke stabilizaci politické i vojenské situace v severní Evropě.

Podmínky pro švédskou zahraniční a bezpečnostní politiku se dalekosáhle změnily v důsledku velkých změn, k nimž v Evropě došlo v letech 1989–1991. Tento dramatický a revoluční proces ilustruje sjednocení Německa, zhroucení komunistického politického systému a direktivní ekonomiky ve východní Evropě i rozpuštění Varšavské smlouvy.

Riziko velké války v Evropě se podle všeobecného mínění podstatně zmenšilo. Jedním z významných důsledků vyplývajících z toho pro Švédsko bylo, že se otevřela nová situace pro zrevidování staré restriktivní politiky vůči ES. A tak po několika měsících interních diskuzí ve švédském parlamentě předala švédská vláda v červenci 1991 představitelům ES žádost o členství.

Tato žádost neobsahovala žádné výhrady, které by se vztahovaly k pokračování v politice neutrality. Podle názoru sociálnědemokratické vlády, sdíleného velkou většinou v parlamentě, byla snaha zachovat si v případě války neutralitu slučitelná s členstvím

v Evropském společenství (Evropské unii). Ovšem z vnitřních i mezinárodních reakcí vyplynulo, že tento akt byl vnímán jako projev nového švédského odhodlání přispívat novými způsoby k rozvíjení nového evropského bezpečnostního řádu.

Parlamentní prohlášení, předložené vládou nesocialistické koalice čtyř stran, která v říjnu 1991 vystřídala předchozí sociálnědemokratickou vládu, obsahuje několik vět, které jsou zvláště zajímavé pro analýzu vývoje švédské politiky neutrality.

Dovolte mi je citovat.

*„Za prvé, je zřejmé, že výraz politika neutrality již nemůže být používán k adekvátnímu a vystihujícímu označení zahraniční a bezpečnostní politiky, jakou chceme provádět v rámci Evropy. Švédsko musí sledovat politiku s jasnou evropskou identitou.*

*Za druhé, Švédsko má stejný zájem jako ostatní evropské země na budování nové evropské bezpečnostní struktury, která bude s to zvládat a řešit různé nebezpečné situace, jakým budeme muset v budoucnu se vši pravděpodobností čelit. Švédsko je připraveno ke konstruktivnímu dialogu o naší možné účasti v tomto kontextu.*

*Za třetí, nikterak nás to nezproštuje odpovědností za nezávislou obranu našeho rozsáhlého vzdušného prostoru a našeho rozlehlého území i teritoriálních vod se strategickou polohou mezi severním Atlantikem a severozápadním Ruskem.“*

Od podepsání Pařížské charty v roce 1990 charakterizovala situaci v Evropě daleko více kooperace než kontroverze. Byly vytvořeny nové bezpečnostní struktury a mnohé z těch starých, spjatých s meziblokovým konfliktem, byly zrušeny nebo doznaly podstatné změny.

## Neúčast ve vojenských aliancích

V roce 1992 švédský parlament učinil další krok ke změně, když se rozhodl nově formulovat základ švédské zahraniční a bezpečnostní politiky. Nová verze zněla následovně: *„Neúčast ve vojenských aliancích s cílem umožnit naší zemi být neutrální v případě války v našem sousedství.“*

Jednou z nejdůležitějších změn v této formulaci bylo doplnění slova *vojenských*. To otevřelo dveře pro švédské členství v Evropské unii. Změna v prostřední části definice *„s cílem umožnit... být neutrální“* znamenala, že Švédové chtějí mít prostor pro diferencované jednání namísto prostého opakování faktu, že vyhlášení neutrality bude přirozenou první volbou v případě války. (Srov. rozhodnutí deklarovat status „neválčící“ země při vypuknutí války mezi Sovětským svazem a Finskem v roce 1939.) Konečně měla být zdůrazněna skutečnost, že švédskou hlavní starostí je nyní *„případ války v našem sousedství“*, čímž se nahrazuje dřívější a obecnější výraz *„v případě války“*.

V následné diskuzi se nová formulace setkala nejen s podporou, ale i s opozicí proti odchylce od tradiční politiky neutrality. Zastánci nové formulace ji považovali za umožnění aktivnější role Švédska v rámci evropského integračního procesu. Opozice argumentovala tím, že nová formulace vytvořila klima pro nezdravou nejistotu ve Švédsku i mimo tuto zemi.

## Budoucí úkoly švédské zahraniční a bezpečnostní politiky

Ve většině případů je praktický politický, hospodářský i vojenský vývoj od „velkých změn“ na sklonku osmdesátých a na počátku devadesátých let značně ovlivněn skutečností, že se celkový obraz ohrožení stal komplexnějším oproti dřívějšímu. Vynořily se hrozby nového druhu. Vojenská hrozba – velká válka v Evropě – podle názorů mnohých pomíjí, zatímco nabývají na významu hrozby ekonomické, ekologické, etnické atd.

Vrchní velitel švédských ozbrojených sil ve své poslední zprávě konstatoval, že Švédsku nehrozí bezprostřední vojenská nebezpečí. Avšak v sousedství jsou velké a dobře vyzbrojené vojenské síly, zvláště v západní části Ruska. Pokud politická a ekonomická situace v Rusku zůstává zmatenou, musí Švédsko z logických důvodů udržovat vysokou úroveň své obranné capacity.

Nová sociálnědemokratická vláda bude vzhledem k omezeným finančním zdrojům nucena k podstatným škrtnům v obranném rozpočtu. Dalším důvodem pro tyto škrty je tlak veřejného mínění vycházejícího z přesvědčení, že by nová pokojnější situace v Evropě měla umožnit „inkaso mírových dividend“, což znamená, že si veřejnost přeje převedení zdrojů z obranného sektoru do jiných veřejných sektorů, které potřebují větší prostředky.

Nezbytné redukce, které budou muset být provedeny, by měly vycházet z dřívějších zkušeností s příliš úspěšnou a drastickou redukcí vojenské obranné kapacity Švédska ve dvacátých letech. Veřejné mínění je silně nakloněno myšlence obrany Švédska proti všem agresorům. Švédská obrana bude proto muset i v dohledné budoucnosti disponovat takovými personálními a technickými zdroji, jež budou považovány za dostatečné k tomu, aby odradily potenciálního agresora od zahájení útoku.

Podle prvních slov nové definice švédské zahraniční a bezpečnostní politiky nevstoupí Švédsko do žádné vojenské aliance. V diskuzi k této otázce se často ozývala myšlenka: „Švédsko by měli bránit pouze Švédové!“ Taková formulace vylučuje švédské členství v Severoatlantické alianci i v Západoevropské unii. S poukazem na výše zmíněné přípravy podnikané v padesátých a šedesátých letech k přijetí pomoci NATO v případě útoku ze strany Varšavské smlouvy a s poukazem na změněnou úlohu NATO i Západoevropské unie při rozvíjení nové architektury evropské bezpečnosti se zdá rozumné nepovažovat tento postoj za nezměnitelný.

V této souvislosti bych také rád poukázal na skutečnost, že Švédsko nezastávalo striktně zásadu, že „Švédsko by měli bránit pouze Švédové“. Je to dáno tím, že jedním z nejvýznamnějších faktorů jeho zahraniční a bezpečnostní politiky byla vždycky podpora mírových operací Organizace spojených národů. K této politice se hlásily všechny politické strany. Švédsko se účastnilo téměř všech mírových operací od doby, kdy byly iniciovány Spojenými národy, a v zahraničí doposud sloužilo více než 60 000 Švédů, příslušníků vojenského personálu i civilistů.

Švédsko vždycky dávalo vysokou prioritu předcházení konfliktům, preventivní diplomacii, zprostředkovávání a udržování míru a v případě nutnosti i operacím pro vynucení míru pod patronací OSN a KBSE.

Členství Švédska v Partnerství pro mír je považováno za příspěvek k budování důvěry a k větší transparentci ve vojenské oblasti. Symbolická hodnota Partnerství pro mír se v současné době zdá značná. Jeho obsahová hodnota je však diskutabilnější, zejména ve světle nynějšího soupeření mezi řadou organizací – OSN, KBSE, Evropskou unií, Západoevropskou unií, NATO – o mandáty pro současnou i budoucí bezpečnostní politiku v Evropě.

Zvýšená role nevojenských faktorů v celkové bezpečnostní analýze se zejména v posledních 5–10 letech projevovala ve Švédsku velmi zřetelně. Vzrůstající hospodářská, finanční, ekologická a sociokulturní vzájemná závislost i důsledky hluboké hospodářské regrese v roce 1990 donutily tuto zemi uznat potřebu hlubšího zapojení do evropského integračního procesu. Jak jsem se už zmínil, Švédsko požádalo již 1. července 1991 o členství v ES/EU. Členství v ES/EU bylo pokládáno za řešení, které je v nejlepším zájmu Švédska a je slučitelné s jeho politikou „neúčasti ve vojenských aliancích“. (Poukazovalo se na podobné postavení současné členské země Evropské unie Irsko.) Podle švédského parlamentu a švédské vlády je jedním z hlavních cílů švédského členství v Evropské unii snaha přispět k sjednocování Evropy a k vytváření evropského mírového a bezpečnostního pořádku.

Během kampaně, předcházející referendu o členství Švédska v Evropské unii (13. listopadu 1994), se téměř nehovořilo o otázkách zahraniční a bezpečnostní politiky. Je to jen další potvrzení faktu, že záležitosti zahraniční a bezpečnostní politiky jsou – v duchu názorů Johna Locka i jiných – bohužel stále ještě předmětem diskuzí jen mezi tzv. „osvěcenou elitou“. Současná zahraniční a bezpečnostní politika pokrývá rozšiřující se oblast evropského politického života. Otázky zahraniční a bezpečnostní politiky se dotýkají každého z nás. Mělo by proto být přirozené předkládat zmíněné otázky k veřejné diskuzi, stejně jako problémy z kterékoli jiné oblasti.

Z hlediska nedávného přeformulování základu pro zahraniční a bezpečnostní politiku je přímou výzvou pro tvůrce švédského veřejného mínění objasňovat nutnost důkladného přezkoumání zájmů národní bezpečnosti i možností nových forem kooperace v kontextu nového celoevropského bezpečnostního pořádku. V tomto procesu musí být uznávána *tradice*, ale za jádro koncepce musí být uznána *obnova*.

\* \* \*

Dovolte mi, abych se pokusil stručně shrnout svůj pohled na to, co by mělo být švédským příspěvkem k procesu mírového a stabilního vývoje v Evropě.

1) Švédsko by mělo podporovat rozsáhlou politickou, hospodářskou, sociální i kulturní spolupráci, aby tak bylo zabráněno rozdělení Evropy na nové politické, hospodářské nebo vojenské bloky.

2) Švédsko by mělo přispívat k prosazování svobodného obchodu, a tak napomáhat k vytváření rovných podmínek pro hospodářský rozvoj ve všech evropských zemích.

3) Švédsko by mělo napomáhat k rozvíjení účinnějších způsobů předcházení konfliktům a ochrany míru.

4) Švédsko by mělo přispívat k uplatňování jasnější a efektivnější formulace dělby práce mezi stávajícími organizacemi, působícími v oblasti bezpečnostní politiky, a k prohlubování jejich účinnosti.

5) Švédsko by mělo převzít odpovědnost za speciální program podpory dalšího rozvoje demokratického a hospodářského systému v pobaltských státech.

6) Švédsko by mělo podporovat vytváření četných fór pro otevřenou a konstruktivní diskuzi o otázkách evropské zahraniční a bezpečnostní politiky v zájmu zajištění větší podpory veřejnosti pro proces budování důvěry.

7) Konečně – leč v neposlední řadě – by Švédsko mělo pokračovat v úsilí o další rozšiřování a prohlubování severské spolupráce, která zůstává základním kamenem jeho zahraniční a bezpečnostní politiky.

---

*Poznámka: Stat' byla přednesena na konferenci Severské země a nová Evropa, uspořádané Severskou radou ministrů v Praze ve dnech 20.–21. října 1994.*