

Místo, úloha a obsah vojenské problematiky na Konferenci o bezpečnosti a spolupráci v Evropě

V prvních měsících letošního roku jsme svědky pokračování II. fáze Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě, která probíhá od září 1973 v Ženevě za účasti delegací 35 států, z nichž je 33 evropských a 2 (USA a Kanada) mimo-evropské. Z evropských států se konference nezúčastňuje pouze Albánie, jejíž zahraniční politika se orientuje liníí rozkolnického vedení Čínské lidové republiky.

Samotný fakt konání konference je jedním z největších současných úspěchů ofenzivní mírové politiky socialistických států v čele s SSSR, té politiky, jejíž základy formuloval XXIV. sjezd KSSS.

Na této konferenci nejde o nic méně, než o postavení výhybek pro další politický vývoj v Evropě, a to na řadu let nebo i desíletí. Zájem veřejnosti o II. fázi konference poněkud pokulhává za jejím významem; vyplývá to však patrně z okolností, že jednání je obtížné a dlouhotrvající a nedovoluje proto udržovat tuto problematiku na prvních stránkách novin a v čelních relacích ostatních sdělovacích prostředků.

Samotné jednání je svým rozsahem a obsahovou náplní jednou z největších multilaterálních diplomatických akcí vůbec. Problematika konference je rozdělena do čtyř hlavních oblastí, neboli „košů“

a v jejím rámci pracuje celkem 20 orgánů, zvaných výbory nebo podkomise.

I. oblast zahrnuje otázky základních principů vztahů mezi evropskými státy, aplikaci principu nepoužití síly a hrozby silou, mírového řešení sporů a vojenskou problematiku, jejímž jádrem jsou tak zvaná opatření pro posílení důvěry.

II. oblast obsahuje problematiku hospodářské spolupráce, kam patří otázky obchodní výměny, průmyslové a vědeckotechnické spolupráce, životního prostředí a ostatních příbuzných úseků.

III. oblast se zabývá problematikou kontaktů (kam patří i otázky slučování rodin, cestování, sňatků mezi příslušníky různých států), výměnou informací a spoluprací na úseku vzdělávání a kultury.

IV. oblast zahrnuje problematiku dalších kroků po ukončení této konference, především svolávání dalších konferencí a vytvoření stálého orgánu pro rozpracování dosažených výsledků a jejich další zdokonalování.

Kromě toho pracuje v rámci konference ještě zvláštní podkomise pro otázky vztahů evropské bezpečnosti ve Středomoří a podkomise pro otázky finančního zabezpečení konferencí. Celé jednání řídí tzv. koordinační výbor, složený z vedoucích delegací zúčastněných států a zabezpečuje výkonný sekretariát, složený z per-

sonálu hostitelských států, tj. Finska a Švýcarska.

Již z tohoto stručného nástinu struktury konference vyplývá i její rozsah a bohatost problematiky, která prakticky zahrnuje všechny aspekty vztahů mezi evropskými státy.

Nemůžeme zapomínat na okolnost, že na této konferenci má každý účastnický stát stejná práva. Ve všech orgánech konference se hledá řešení na základě tzv. „konsensu“, což prakticky znamená, že nemůže být přijato žádné rozhodnutí, s kterým by zásadně nesouhlasil byt i nejmenší a nejméně významný účastnický stát. Z toho vyplývá i značná obtížnost jednání, kde je nutné postupovat na základě hledání společného jmenovatele pro 35 účastelů.

Politicky vzato je však konference rozsáhlým a významným třídním sražením, v němž dvě hlavní společenské soustavy

usilují o dosažení takových závěrů, které by jim poskytovaly výhodné mezinárodní podmínky. V tom spočívá další prvek obtížnosti konference, který má přímý vliv i na délku jejího trvání.

Mandát II. fáze konference je dán tzv. „helsinskými doporučeními“ ministrů zahraničních věcí účastnických států, přijatými v rámci I. fáze této konference v Helsinkách v červenci 1973 a zahrnutými do tzv. „modré knihy“ ve formě jednotlivých číslovaných odstavců. Vojenská problematika je např. obsažena v odstavcích číslo 22, 23 a 24.

Krátký přehled rozsahu problematiky konference ukazuje, že v jedné stati nemohu vyjádřit dosavadní výsledky a průběh konference ve všech oblastech. Proto se budu v dalším zabývat výhradně vojenskou problematikou s krátkým zhodnocením jejího místa a úlohy v celém kontextu konference.



Zahrnutí vojenské problematiky na pořad konference bylo výrazem dobré vůle ze strany socialistických států, které mají svůj hlavní zájem na politických otázkách a dále na rozvoji hospodářské spolupráce. Již v přípravě konference bylo však z hlediska rovnoprávnosti účastníků nutné respektovat názory jiných států, hlavně neutrálních a evropských států NATO, které považovaly vojenskou problematiku za neoddelitelnou součást posílení důvěry a spolupráce v Evropě. Zvláště energicky prosazovaly tuto problematiku Švédsko a Jugoslávie.

V průběhu jednání se však ukázalo, že ne všechny účastnické státy mají **k vojenské problematice** stejný přístup. **Dva základní, typické přístupy**, můžeme v podstatě charakterizovat takto:

1. Západní a většina neutrálních států přistupovaly k řešení problematiky podle zásady „čím více a čím dokonalejších opatření, tím více důvěry“.

2. Socialistické státy vycházely ze zásady, že jde o opatření nová, v historii vztahů evropských států dosud nerealizovaná a tudíž je nutné zachovat zásadu přijetí takových opatření, která by mohla rozptýlit dojem ohrožení kteréhokoli účastnického státu, přitom však neohrožovat bezpečnost státu, který tato opatření realizuje. V podstatě to znamenalo ani chvíli neztrácet ze zřetel zájmy bezpečnosti každého socialistického státu jednotlivě či koalice států Varšavské smlouvy jako celku.

Již od začátku jednání bylo jasné, že v duchu rozdílného přístupu dojde i ke značné rozdílnosti názorů v konkrétních otázkách mandátu vojenské podkomise. To se potvrdilo v průběhu jednání, v němž se vojenská problematika stala jednou z nejpomalejších a nejsvůlejších oblastí konference.

Pozice západních z řady neutrálních států našla svůj výraz v požadavku tzv. „transparentnosti“, neboli průhlednosti vojenských opatření účastnických států. Jde v podstatě o požadavek, aby tyto státy maximálně zveřejňovaly svá vojenská opatření, jako jsou např. velká cvičení a přesuny vojsk, a umožňovaly vzájemné návštěvy skupin pozorovatelů na těchto akcích s poměrně rozsáhlými kompetencemi. Byl to jinými slovy vyjádřen tentýž požadavek, který se projevoval v otázkách odzbrojení, zákazu chemických a biologických zbraní a zákazu jaderných zkoušek v podobě tzv. kontroly na místě, která má velmi nepřijemnou příchuť legalizované špionáže a je pro socialistické státy v podstatě nepřijatelná.

Nabízí se otázka, kde je vlastně původ tohoto tlaku. Co vede západní a i některé neutrální státy k tomu, aby tento požadavek tak vehementně prosazovaly?

Odpověď můžeme hledat ve snaze o dosažení určitých výhod v oblasti strategického poměru sil. Součástí tohoto poměru sil je i rozsah a kvalita poznatků zpravodajské služby. Západní státy, především státy NATO, jsou v určité nevýhodě,

kteřá vyplývá z menší prostorové rozlohy, hustějšího osídlení a menší organizovanosti kapitalistické společnosti ve srovnání se socialistickou společností. Tento nedostatek se snaží kompenzovat tlakem v politické oblasti na přijetí takových opatření, která by jim poskytla aspoň jeden prověřkový kanál a ušetřila určitý objem výdajů, vynakládaných na zpravodajskou činnost.

Proto se i v rámci konference pokusily přijít s podobnými požadavky a předpokládaly, že socialistické státy je budou ochotny aspoň do určité míry přijmout, aby neohrožily politický úspěch konference. Velmi výrazně se to projevilo v konkrétních otázkách, které projednávala vojenská podkomise.

Vojenská podkomise řešila, tyto základní otázky:

a) Oznamování neboli notifikace velkých vojenských cvičení.

b) Oznamování velkých přesunů.

c) Výměnu pozorovatelů na cvičeních.

d) Širší aspekty vojenské bezpečnosti v Evropě.

Opatření, uvedená v bodech a), b), c), byla jádrem vojenské problematiky a měla společný název „opatření k posílení důvěry“ (angl. „Confidence Building Measures“).

a) **Oznamování velkých vojenských cvičení** vyvolalo okamžitě otázku velikosti a druhu cvičení, prostoru a doby jejich konání, časových lhůt oznamování, jakož i obsahu a způsobu notifikace. Tyto otázky pod společným názvem „parametry“ se staly nejdiskutovanější a nejsvízelnější částí celého jednání podkomise. Plně se projevila rozdílnost přístupu.

Socialistické státy projevíly ochotu oznamovat cvičení s vojsky v rozsahu armádního sboru (armády), v pásmu nejdlíže 50 a později do 100 km od hranic sousedních států; v době do 10 dnů před jejich zahájením s údaji o názvu a rozsahu cvičení, době a prostoru jeho konání, vyjmenování druhu zúčastněných vojsk a případně doplňující informace **podle uvážení oznamujícího státu**. Předpokládaly, že cvičení národních ozbrojených sil v tomto rozsahu budou oznamovat sousedním státům, spojenecká cvičení pak všem evropským státům podle zásady „každý každému“ a to buď obvyklými diplomatickými kanály, nebo i jiným způsobem, vždy však cestou oficiálních institucí. Měly přitom na mysli pozemní cvičení s případnými leteckými a námořními komponenty, nikoli však samostatná velká cvičení námořních sil v mezinárodních vodách nebo

vzdušných sil ve vzdušném prostoru nad nimi. Šlo v podstatě o prostor kontinentálního vymezení Evropy.

Určitou výjimku v oblasti prostoru notifikace připouštěly socialistické státy u těch účastníků konference, jejichž území zasahuje mimo geografické vymezení pojmu Evropa, tj. Turecka, Kypru a SSSR. Zde poukázovaly na možnost bilaterálního uspořádání.

Západní státy a řada neutrálních států měly požadavky daleko vyšší. Původně žádaly o notifikaci cvičení od stupně divize, u výsadkových a námořních jednotek i na stupni nižším. Vzhledem k různosti organizační struktury divize v různých armádách pak přešly na číselný ukazatel, popřípadě na kombinaci obou možností, přičemž ekvivalent divize nebo 10 000 mužů, zesílená divize nebo 18 000 mužů atd., přičemž slovo „nebo“ zde mělo význam spojky „a“. Nakonec se jejich požadavek ustálil na hodnotě 12 000 mužů, s nímž však nebyli spokojeni neutrálové, kteří žádali i vyjádření hodnoty zvlášť pro výsadkové, námořní a vzdušné síly. Nemusím uvádět, proč byla tato pozice pro socialistické státy nepřijatelná, i když připouštěly číselné vyjádření pro ty státy, které nemají ve své sestavě armádní sbory, ovšem pouze jako srovnávacího ekvivalentu, a to podle bilaterální dohody příslušných sousedních států.

Západní státy a většina neutrálních států však šly ještě dále. Požadovaly notifikace nejen z celého území účastnických států, ale i z přilehlých moří a vzdušného prostoru nad nimi. Za průměrnou dobu považovaly zprvu 60, později 49 dnů před zahájením cvičení. Ozvaly se i požadavky na výměnu ročních plánů cvičení v uvedeném rozsahu. Některé neutrální státy „slevily“ později na 30 dnů.

Neadekvátní byly i jejich požadavky, které se týkaly obsahu notifikace. Kromě údajů, které byly ochotny poskytovat socialistické státy, požadovaly navíc údaje o charakteru a cílech cvičení, vyjmenování zúčastněných svazků a útvarů, ale i dobu jejich odchodu ze stálých posádek a návratu do nich. V posledním případě zdůvodňovaly svůj požadavek obavou z toho, aby tato vojska nebyla po cvičení použita k činnosti, která by mohla vyvolat znepokojení.

Ani způsob notifikace neodpovídal představám a nárokům socialistických států. Byla požadována notifikace každého cvičení zmíněné úrovně každému účastnickému státu konference. Tento požadavek, nehledě na nepřijatelnost ze zásadních důvodů, nemohl být přijatelný ani

z administrativně technických důvodů, protože by vyžadoval zřízení nových orgánů na ministerstvech zahraničních věcí a obrany, které by nedělaly nic jiného, než odesílaly a přijímaly notifikace, zvláště když některé státy žádaly i o notifikaci přesunů od stejné úrovně jako u cvičení. Takový rozsah by nejen nepřispíval k posílení důvěry, ale naopak zvyšoval nervozitu a — jak se vyjádřila jedna z delegací — působil by na větší četnost infarktů v generálních štábech a diplomatických orgánech.

b) **Otázka oznamování přesunů** má podle stanoviska socialistických států v Helsinských doporučeních jiný statut. Požaduje se pouze studium této problematiky a vypracování závěrů z tohoto studia. Nepředpokládá se přijetí konkrétních opatření v dané oblasti.

Stanovisko většiny západních a neutrálních států bylo opět rozdílné. Požadovaly, aby oznamování přesunů bylo postaveno na roveň notifikace cvičení zhruba se stejnými parametry. Hlavním jejich argumentem bylo tvrzení, že velké přesuny vyvolávají znepokojení ještě ve větší míře, než je tomu u velkých cvičení a že všechna válečná tažení byla připravována realizací přesunů, nikoli cvičení.

Tuto pozici ovšem plně nesdílely mimoevropské státy NATO, zúčastněné na konferenci, tj. USA a Kanada. Své stanovisko vyjadřovaly v průběhu jednání mlčením a zřejmým důvodem byla otázka jejich vojenské přítomnosti v Evropě, která je realizována právě pomocí přesunů všeho druhu. V poslední době zřejmě vykonávaly v tomto smyslu určitý vliv na své spojence, což vedlo k tomu, že byl v podstatě přijat jen obecný závěr, konstatující, že otázka oznamování přesunů byla studována bez dalších konkrétních závěrů. V zásadě to znamená tichý souhlas se skutečností, že toto opatření nedozrálo a že v současné době nejsou pro ně ani politické podmínky.

c) **Výměna pozorovatelů na cvičeních** je v podstatě dohodnuta, ne však ve smyslu představ západních a některých neutrálních států. Zásadně není spojována s notifikací cvičení a pozorovatelé zde nemají žádné kontrolní funkce. Jejich účast podléhá pozvání na zásadě reciprocity a podmínky jejich činnosti stanoví zvoucí stát, který má možnost regulovat je v rámci svých suverénních práv a současně politické situace i vztahů k vysílajícímu státu. Socialistické státy ukázaly, že dovedou správně sladit hodnotu a úroveň realizovaných opatření s reálnou situací a jejich stanovisko přijaly v podstatě všechny účastnické státy.

d) Obtížnější byla situace v oblasti **doplňujících opatření pro posílení důvěry**. Návrhů byla celá řada, přijat byl však pouze modifikovaný návrh, předložený delegací Španělska, na výměnu vojenského personálu na pozvání včetně delegací a návštěv. Tento návrh, jehož konečná forma je výsledkem úsilí hlavních delegací SSSR, je v souladu s pojetím socialistických států a plně respektuje zájmy bezpečnosti každého z nich i koalice v celku.

Ostatní předložené návrhy, i když v současné době nejsou ještě uzavřeny, nemají naději na úspěch.

Návrh na tzv. „zdržení se vojenských aktivit“, tedy v podstatě prostorové a početní omezení větších akcí jako cvičení a přesunů, je omezovacím opatřením, které nemá místa v oblasti posílení důvěry a je zásahem do suverénních práv států. Z obsahového hlediska by mohlo za určitých okolností spadat spíše do kompetence jednání o snížení stavů vojsk a výzbroje ve střední Evropě, které probíhá ve Vídni.

Návrh na neumisťování jaderných zbraní na území jiných států je rovněž omezujícím opatřením, které by ve svých důsledcích mohlo vést ke změně vojenské rovnováhy v Evropě, a proto není v souladu s mandátem a možnostmi konference. Rada delegací se k němu pro jeho ne-reálnost vůbec nevyjadřuje.

Konečně návrh na zveřejňování rozpočtů na obranu včetně jejich skladby a progresu rovněž nemá reálnou naději na přijetí. Jednak není reálná možnost jednotného vyjádření hodnotových ukazatelů, dále není takové zveřejňování v souladu se zájmy bezpečnosti států a kromě toho tento návrh ve formě omezování vojenských rozpočtů států s největší vojenskou kapacitou již předložila delegace SSSR v OSN. Obdobné opatření ve formě prvního kroku k omezení vojenských rozpočtů projednává i ženevský výbor pro odzbrojení.

e) **Širší aspekty vojenské bezpečnosti v Evropě** mají spíše obecný charakter, i když vojenskou problematiku ovlivňují. Patří k nim otázky vztahu bezpečnosti v Evropě k bezpečnosti ve Středomoří a ve světě vůbec, vztah vojenských a politických aspektů bezpečnosti navzájem, ale i otázky vztahu evropských států k odzbrojení a k ostatním jednáním, která se zabývají bezpečnostní problematikou, jako je např. zmíněné jednání o snížení stavů vojsk a výzbroje ve střední Evropě. Značná pozornost je věnována požadavku, aby v těchto jednáních byly nejen informovány nezúčastněné evropské

státy, ale aby byly respektovány i jejich bezpečnostní zájmy a nakonec i právo vyjádřit k nim své stanovisko.

Socialistické státy jsou v této oblasti pro obecnější formulace politického charakteru. Jsou toho názoru, že není možné připustit formulace takového vztahu bezpečnosti v Evropě k bezpečnosti ve Středomoří, který by měl vliv na bezpečnostní akce. To by mohlo negativně působit na eskalaci případného konfliktu. Vztah socialistických států k otázkám odzbrojení je všeobecně znám jako kladný, což není právě vlastností řady států NATO. Proti kladnému vztahu v případě deklarací se však sotva mohou otevřeně postavit, a proto má tato část naději na úspěšné přijetí.

Socialistické státy rovněž přiznávají právo všech evropských států na to, aby byly respektovány zájmy jejich bezpečnosti, včetně vyjádření názoru a požadavku na informovanost o otázkách, které se jich týkají. Nesouhlasí však s požadavkem, aby konference řešila otázky informačních cest nebo navrhovala zřízení nějakého informačního střediska už i proto, že řada jednání se skutečně dotýká jen dvou nebo několika účastnických států a není možné připustit ohrožení jejich zájmů metodou jakési obligatorní informace. Navíc existuje řada možností poskytování informací běžnými diplomatickými kanály podle stupně vztahů příslušných států.

Řada hlavně neutrálních států klade však požadavky na jakousi obligatorní informaci a bude nutné trpělivě jim vysvětlit.

Závěr

Vojenská problematika patří pro svůj konkrétní charakter a velmi citlivou aplikaci na Konferenci o bezpečnosti a spolupráci v Evropě k nejsvízelnějším otázkám vůbec. Jednání v současné době neskončilo.

Západní státy a část neutrálních států usiluje o dosažení maximálních opatření a často podmiňuje ústupky v jiných orgánech konference prosazováním svých požadavků ve vojenské podkomisi a naopak.

Socialistické státy poukazují na to, že konference má politický charakter a v tomto smyslu je nutné chápat i vojenské otázky, hlavně pak opatření k posílení důvěry. Jsou v podstatě proti zacházení do příliš technických o vojenskooborných ukazatelů a zdůrazňují, že další rozvíjení těchto opatření je závislé na vývoji vztahů mezi evropskými státy a na pozdějším vyhodnocení zkušenosti z jejich aplikace.

Je tedy reálný předpoklad, že konference přijme ve vojenské oblasti pouze takové závěry, které budou společně všem účastnickým státům, nedotknou se bezpečnosti žádného z nich a budou odpovídat současnému stupni vztahů mezi nimi.

Ide o začátek dlouhé cesty ke konkrétní aplikaci přijatých opatření. Návrhy závěrečných dokumentů, připravených na II. fázi budou předloženy III. fázi konference, kterou socialistické státy navrhnou uskutečnit na nejvyšší úrovni.

Dokončení Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě je dnes již prakticky mimo jakékoli pochybnosti. I když připustíme, že každá dílčí otázka nemůže být řešena do podrobností, je jisté, že konference bude dokladem vítězství mírové politiky socialistických států v čele se SSSR a přinese cenné podněty k realizaci mírového soužití evropských států s různým společenským zřízením.

lovat v průběhu jednání zřejmou nerealnost tohoto požadavku.

Celkově však můžeme hodnotit, že v této oblasti jsou dobré podmínky k dosažení všem přijatelné dohody.



V rámci jednání vojenské podkomise se dosti často objevuje otázka **místa vojenské problematiky** v závěrečných dokumentech konference a hlavně **charakteru přijatých závazků**.

Místo vojenské problematiky bude dáno až v závěrečné fázi II. etapy podle rozsahu a obsahu celkové dokumentace. Již dnes však můžeme říci, že pravděpodobně půjde o samostatný dokument s vlastní úvodní částí, který bude zařazen do souhrnné problematiky politických vztahů mezi státy v rozsahu, který odpovídá současné politické situaci.

Pokud jde o charakter přijatých závazků, jsou socialistické státy pro závazky morálního politického charakteru, který odpovídá celkové povaze konference. Musí však čelit i požadavkům na právní charakter závazků, který pro socialistické státy není účelný.

Na druhé straně však musíme přiznat, že některé závěry konference by po zkušenostech z jejich aplikace mohly v pozdější době vhodně doplnit existující soustavu mezinárodního práva, ovšem jen za předpokladu, že by nemohly nepříznivě ovlivnit suverénní práva a zájmy účastnických států.