

Kam směřuje vývoj evropských bezpečnostních struktur?

Společně s koncem studené války a zhroutením Sovětského svazu se rozpadlo i další, v pořadí již třetí uspořádání Evropy. Obdobně jako dříve vestfálský mír z roku 1648 nebo pařížské mírové dohody z let 1919-20, také uspořádání stanovené Jaltou nevydrželo navždy. Představovalo umělé rozdělení Evropy, vedlo ke vzniku prvního, druhého a třetího světa. První dva světy tvořily antagonistické bloky, rozdělené ideologií. Tyto bloky vytvořily sféry vlivu na celém světě, více či méně vzájemně respektované. To byl konec rozhodujícího vlivu evropských mocností v mezinárodních vztazích. Třetí uspořádání Evropy znamenalo její konec jako velmoci i jako subjektu mezinárodních vztahů. Evropa se přeměnila ze subjektu na objekt. Nové evropské uspořádání formovaly dvě supervelmoci a hrály v něm hlavní roli.

Po ukončení studené války mizí také tento model a na východě evropského kontinentu se vytváří proměnlivé, málo stabilní bezpečnostní prostředí.

* * *

V období studené války se za jedinou součást bezpečnosti považovala vojenská bezpečnost, aniž se bral zřetel na ostatní oblasti. V důsledku toho jsme dnes svědky jevu nazývaného **nová bezpečnostní rizika**. Některá z nich mohou být skutečně nová - například nekontrolované šíření zbraní hromadného ničení, balistických řízených střel nebo konvenčních zbraní. Jiné problémy jsou jen nevyřešenými záležitostmi z minulosti, například otázky menšin nebo přelidnění v rozvojových zemích. Každý evropský bezpečnostní systém musí v první řadě evropským státům garantovat v maximálně možném rozsahu bezpečnost a vytvoření struktury evropské stability prostřednictvím politické solidarity, případně odpovídající vojenské síly. Jaké možnosti byly zatím v historii nabídnuty?

BEZPEČNOSTNÍ KONCEPCE

V nedávné minulosti se v Evropě uplatnily zhruba čtyři koncepce bezpečnosti. Jejich cílem bylo především zabránit vypuknutí rozsáhlejšího válečného konfliktu. Jedná se o koncepci kolektivní bezpečnosti, kooperativní bezpečnosti, integrační koncepci a kolektivní (společnou) obranu.

♦ *Kolektivní bezpečnost.* Za nejdůležitější byla vždy považována kolektivní bezpečnost, která se možné narušitele míru pokouší odstranit použitím kolektivní síly v oblasti své působnosti. Kolektivní bezpečnost proto vždy znamená použití síly a ozbrojený konflikt, nebo dokonce válku jako součást své koncepce. Tato koncepce se dnes realizuje jako globální kolektivní bezpečnost v rámci OSN. Případ Kuvajtu ukázal, že kolektivní

bezpečnost může účinně fungovat. Ale pouze v tom případě, kdy jsou v sázce životní zájmy velkých mocností. Instituce kolektivní bezpečnosti jsou teoreticky celkem přiměřeným nástrojem k dosažení bezpečnosti svých členů, ale očekávat, že budou automaticky fungovat, se zdá být utopií.

♦ *Kooperativní bezpečnost.* Druhou koncepcí je kooperativní bezpečnost, která směřuje k prevenci války nebo konfliktu aktivními opatřeními prováděnými s předstihem, v rámci preventivního diplomatického mechanismu a kooperace všech zúčastněných států. Hlavními pilíři této koncepce jsou: *prevence konfliktu, včasné varování, zjišťování faktů a budování důvěry*. Pro tuto bezpečnostní koncepci je nezbytná kontrola zbrojení a odzbrojení a jejím charakteristickým znakem je tvorba rozhodnutí shodou názorů. V období studené války fungovala kooperativní bezpečnost celkem efektivně prostřednictvím Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE). Ta, stejně jako její současný následník, Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), úspěšně napomohla předcházet umělému dělení Evropy.

Současný kooperativní bezpečnostní systém ale postrádá mocenské nástroje pro ty případy, kdy selhávají všechny diplomatické metody. Působí spolehlivě pouze do té doby, pokud platí určitá pravidla chování (např. dohodnutá v Helsinkách), respektovaná všemi členy, a pokud je stabilita bezpečnostního prostředí garantována vlivem supervelmocí. Selhává, jakmile tyto předpoklady přestanou platit nebo se o nich začíná pochybovat. Kooperativní bezpečnost se snaží *konceptně bránit válce nebo konfliktu, ale její struktury nejsou uzpůsobeny pro donucovací opatření*. Proto si účastnické státy zajišťují svoji bezpečnost prostřednictvím kolektivních obranných opatření nebo vlastními národními obrannými koncepcemi. Nové možnosti ukazuje rozvíjející se spolupráce mezi OBSE a NATO.

♦ *Integrace.* Třetí, velmi slibnou a relativně novou bezpečnostní koncepcí, je integrace, která se pokouší učinit válku materiálně nemožnou. Podle této koncepce mají být *potenciální protivníci co nejtěsněji spojeni politicky, ekonomicky nebo vojensky*. Tato koncepce byla uplatňována na různých úrovních hlavně ve druhé polovině tohoto století. Příkladem může být například integrace zdrojů uhlí a oceli ustavením Evropského společenství uhlí a oceli (*European Community for Coal and Steel - ECCS*), kde spolu spolupracují Německo a Francie, dva bývalí nepřátelé.

Rostoucí ekonomická integrace vytváří z Evropy globální ekonomickou sílu, což má za následek vzrůst politické a bezpečnostní jednoty. Jiným příkladem je úspěšná integrace německých ozbrojených sil do NATO a Západoevropské unie (ZEU).

♦ *Kolektivní neboli společná obrana.* Čtvrtou a také velmi účinnou koncepcí je kolektivní (společná) obrana. Představuje nejstarší obranný systém na světě, který svoji účinnost prokazuje již po celá staletí. Účinnost této koncepce vynikla v období studené války v kontextu nefunkčnosti koncepce kolektivní bezpečnosti a vzájemné politické vůle bránit území států NATO proti společné hrozbě. Odstrašování spolu s kolektivní obranou zvýšilo věrohodnost NATO, které se tak stalo nejúčinnější organizací kolektivní obrany a vedle EU také druhým pilířem stability v Evropě.

Když zmizelo společné ohrožení, byla existence NATO zpochybňována. Vedle své původní role, spočívající ve společné obraně území členských států, NATO získalo nové poslání - napomáhat řešení krizových situací ve světě. Operace *Deliberate Force* a *Deny*

Flight, společná operace ZEU a NATO *Sharp Guard*, nasazení vojsk IFOR v mezinárodní operaci *Spojené úsilí* na území Bosny pod velením NATO ukazují, že se při řešení těchto nových úkolů NATO osvědčuje jako účinné a pružné.

VZÁJEMNĚ SE POSILUJÍCÍ INSTITUCE

Na základě těchto čtyř základních obranných koncepcí vzniklo v Evropě okolo dvanácti různých organizací s různými úkoly, které někdy bývají označovány jako *evropská bezpečnostní architektura*, *síť evropské bezpečnosti*, *evropský bezpečnostní systém*, *navzájem propojené nebo vzájemně se posilující instituce*.

■ Minimalizace koncepčních nedostatků

Všechny tyto organizace začaly překonávat své koncepční nedostatky přijímáním velkého množství nejrůznějších opatření. Prakticky žádná z nich nezůstala taková, jakou byla v období studené války. Podíváme se na nejdůležitější z nich.

▲ **OBSE.** Příkladem mírového urovnávání sporů v OBSE je konsenzus minus jeden a pravidlo minus dva v krizovém managementu a předcházení konfliktům nebo pořádání mimořádných zasedání v případě závažného porušení závazků OBSE. Hlavní výhodou této organizace je široká členská základna založená na stejném postavení států a přijímání rozhodnutí prostřednictvím konsenzu.

▲ **NATO** se otevřelo politické a vojenské spolupráci vytvořením Severoatlantické rady pro spolupráci (NACC) a programu Partnerství pro mír (PfP). V rámci OBSE doplňuje bezpečnostní dialog praktickými opatřeními. Další činnost i věrohodnost NATO jsou důvodem jeho stále přitažlivosti pro státy střední a východní Evropy. Zdá se, že převažujícím evropským bezpečnostním problémem konce 90. let zůstane rozšiřování NATO.

▲ **OSN** se začala zabývat operacemi k udržení míru, založenými na konsenzu válčících stran. Udržení míru, preventivní diplomacie a předcházení konfliktům, to jsou nyní základní prvky oficiálního „Programu pro mír“ (An Agenda for Peace), který byl schválen schůzí Rady bezpečnosti a jehož autorem je generální tajemník OSN Butrus-Butrus Ghálí.

▲ Také *Evropská unie* (EU) zavedla asociační dohody umožňující užší ekonomickou spolupráci. V mezinárodním měřítku uzavřela dohody se zeměmi Středomoří, Středního východu, Jižní Ameriky a Asie. Unie udržuje neustálý dialog o politických a ekonomických otázkách společného zájmu a účastní se přímých jednání o problémech obchodu a investic, především v kontextu s Všeobecnou dohodou o clech a obchodu (*General Agreement on Tariffs and Trade - GATT*). Významný je její podíl i na humanitární pomoci při konfliktu v bývalé Jugoslávii.

MIMOEVROPSKÉ ASPEKTY BEZPEČNOSTI

Velice důležitými jsou i mimoevropské aspekty bezpečnosti Evropy. Objevují se, pokud více nebo méně ekonomicky sjednocená Evropa vstupuje na mezinárodní politickou scénu. Evropa, jako jedna ze tří strategicky důležitých globálních ekonomických oblastí, si musela

uvědomit jednak tvrdou konkurenci Severní Ameriky pod vedením USA a Severoamerické zóny volného obchodu (*North American Free Trade Area - NAFTA*), a také Asie pod vedením Japonska, v budoucnosti možná i pod vedením Rady pro ekonomickou spolupráci v Asii a Tichomoří (*Asia Pacific Economy Council - APEC*).

Evropa je tedy nucena hrát politickou roli, a proto naléhavě potřebuje sjednotit svoji zahraniční, obchodní, finanční a ekonomickou politiku. Bude muset zabezpečit strategické zdroje, aby si zabezpečila prosperitu, fungování ekonomiky a životní úroveň obyvatel. Také obrana územní celistvosti a svobody znamená trvající nepostradatelnost vhodné výzbroje. **Tento proces vyžaduje společnou bezpečnostní politiku a její nedílnou součást - společnou obrannou politiku.** Má-li být účinně prováděna soudržná bezpečnostní politika, jsou k tomu třeba vojenské prostředky. Pokud se integrační proces v Evropě má pohnout kupředu a pokud se Evropa chce poctivě ujmout své role, je společná evropská obrana nevyhnutelná a nepostradatelná.

■ Evropa bez spojenců?

Evropa má nyní šanci znovu převzít odpovědnost za svůj osud a stát se opět subjektem v mezinárodní politice. Ale jak ukazuje případ bývalé Jugoslávie, stále není připravena se takového úkolu zhostit. Proces evropského sebeurčení je teprve na samém počátku. Neznamená to ale, že by se měly trhat vazby s americkými spojenci, kteří pomáhali při rekonstrukci Evropy a pomáhali budovat současné politické a ekonomické struktury. Tito spojenci by však měli respektovat, že si Evropané musí určovat svoji budoucnost především sami. Znamená to, že by **transatlantické spojení mělo získat vyšší kvalitativní úroveň, která by se měla odrazit v nově upraveném organizačním rámci - v Atlantické smlouvě.**

Existují totiž některá nová nebezpečí, která bezprostředně vyžadují společný západní (respektive „severní“) přístup. To je důvodem, proč by v žádném případě neměly být rozpuštěny instituce, které se ukázaly jako efektivní. Nezávislá obranná identita Evropy (bez spojenců) proto zatím zůstane jen dlouhodobým cílem.

■ Vojenský potenciál musí být dostatečný

Některé naléhavé problémy evropské bezpečnosti vyžadují, abychom se opírali o věrohodný obranný potenciál, armádu, mezinárodní obranné organizace. Je jasné, že to bude daňové poplatníky stát peníze a že po ukončení studené války budou různá opatření velice nepopulární. Je možné, že zvýšení prostředků pro jednu organizaci by mohlo být kompenzováno jejich snížením pro instituce, které již nejsou ve své současné dimenzi potřebné. To by ale vyžadovalo změnu struktury dané organizace, například NATO. Ale restrukturalizovat NATO v době, kdy je pro evropskou bezpečnost životně důležitá stabilita a důvěra, by bylo velmi nebezpečné. Pokládá se za téměř jisté, že chybějící strategický potenciál evropských mocností by mohl být vytvořen i z evropských zdrojů. Jedná se třeba o leteckou a námořní přepravu, družicový průzkum nebo regionální systém obrany proti balistickým řízeným střelám.

■ Evropa a ZHN

Protože jsou vojenské štáby zvyklé vypracovávat scénáře pro ty nejhorší situace a případy, budeme muset také řešit velice nepopulární otázku jaderných zbraní. Vzpomeňme

při této příležitosti francouzské pokusy na atolu Mururoa. Neexistuje žádná záruka, že Evropa nebude ve střednědobé perspektivě vážně ohrožena zbraněmi hromadného ničení. Příkladem je irácký program vývoje biologických zbraní. Proto bude nezbytná minimální, ale důvěryhodná jaderná „pojistka“ pro odstrašení dobře vyzbrojených diktátorů. To vyžaduje sdružení evropských prostředků a společné řízení celou integrovanou Evropou. Otázka jaderné síly jako pojistky (tak ji definuje nová strategická koncepce NATO) je v současné době v rámci NATO vyřešena.

Existuje princip sdílení nákladů mezi základní skupinou států, která vlastní ponorky nebo letouny schopné nést konvenční i jaderné zbraně. Ale i předstrategické zbraně (tj. operačně-taktické) mohou mít, zrovna tak jako zbraně nové generace, strategický význam.

ASPEKTY VNITROEVROPSKÉ BEZPEČNOSTI

Integrace je zřejmě jedinou vhodnou koncepcí pro vnitroeurovskou bezpečnost, která brání rozpoutání ozbrojeného konfliktu, po materiální i personální stránce; zaručuje stabilitu a je důležitým faktorem bezpečnosti, který zabraňuje zbytečné rivalitě, zaručuje plnou právní podporu a řízení menšinových a náboženských otázek ať už prostřednictvím legislativy, soudů nebo důrazem na kulturu, vzdělání či sociální hlediska. Integrace musí být postupná a měla by začínat konkrétními investičními opatřeními k rekonstrukci východní části Evropy. Tím se v uvedené oblasti vytvoří exportní trh pro EU, což v dlouhodobé perspektivě bude mít za následek návratnost investic, prosperitu.

Sjednocená Evropa nemůže být vytvořena naráz nebo prostou unifikací. Bude vytvářena prostřednictvím konkrétních opatření, výsledků, které vytvoří předpoklady pro tzv. akční solidaritu.

■ EU jako federace států

Tyto smělé cíle vyžadují překonat některé problémy. Předně se obyvatelé musí začít cítit jako Evropané a musí podporovat ideu společné Evropy. Integrační přístup ohrožuje staré, konsolidované, centralizované a mocné vlády některých států, u kterých chybí vůle k podpoře „nadrárodnosti“. Státy, které si vytvořily dobře fungující federální struktury, se s evropskou strukturou ztotožňují snadněji než ostatní. Z hlediska dlouhodobé perspektivy si lze představit EU jako federaci států, která může později vyústit do skutečné unie.

Odpovědi na to, co by se mělo stát v krátkodobé a střednědobé perspektivě, pokud existují, jsou pouze teoretické. Někteří odborníci ovšem nesdílejí názor o nutnosti neomezené, bezpodmínečné a co nejrychlejší integrace všech států do EU, ZEU, případně i NATO. Podle jejich názoru, pokud tyto instituce mají zůstat pevnými pilíři, je to nemožné. Příliš rychlá integrace by oslabil a destabilizovala základní skupinu států západní a středozápadní Evropy.

Transformace východní části kontinentu směřuje k projektu stability a bezpečnosti. Systém bezpečnosti se „zuby“ by měl lépe konsolidovat tuto měnící se oblast. Ta bude vyžadovat buď regionální uspořádání podle kapitoly VIII Charty OSN, nebo funkční, globální kolektivní bezpečnostní systém: „četníka“ pro evropský kontinent. Tento „četník“ by realizoval rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN v Evropě vojenskými prostředky, s cílem pomoci OSN odpoutat se od závazků v Evropě. Přijímání rozhodnutí Radou bezpečnosti

OSN není názornou ukázkou čisté demokracie, ale alespoň funguje. Systém více než padesáti sobě rovných subjektů bude totiž stěží fungovat úspěšně.

■ Jsou nutné další instituce?

Otázkou zůstává, zda je opravdu potřebné vytvořit nějakou další instituci, než je evropský bezpečnostní systém. Existuje příliš mnoho podobných organizací a všechny stojí velmi mnoho peněz. Možná by bylo lepší sdružit finanční prostředky a vytvořit jednu organizaci účinnější, nebo přerozdělit úkoly takovým způsobem, aby mezi organizacemi nedocházelo ke konkurenci nebo překrývání? Podstatné ale je, aby rozhodovací proces zůstal věrohodný a spolehlivý a aby se státy, které v něm hrají hlavní úlohu, věnovaly skutečnému řešení problémů.

PERSPEKTIVY

Předpokládá se, že otázky společné obranné politiky a společné obrany budou patřit na mezivládní konferenci EU, která se koná v letošním roce, mezi klíčové. Nebude se diskutovat o tom, zda v tomto kontextu hraje rozhodující roli NATO nebo ZEU. Tyto otázky jsou po Maastrichtu a Petersbergu již rozhodnuty. Totéž platí i pro zbytečnou otázku, zda některý stát může vstoupit pouze do ZEU bez vstupu do NATO. Vážným problémem ovšem zůstává, jak dalece bude ZEU akceschopná a jak těsně bude spolupracovat s EU.

Na zasedáních EU a ZEU byl v roce 1995 předložen dokument, zabývající se třemi okruhy možností, které budou postoupeny mezivládní konferenci:

- * status quo, s některými funkčními úpravami,
- * institucionalizace vztahů mezi ZEU a EU bez jejich splnutí,
- * začlenění společné obrany do rozšířené dohody o EU společně s rozpuštěním ZEU.

Poslední možnost má teoreticky tři různé varianty začlenění společné obrany:

- obrana jako nadnárodní úkol komise EU,
- obrana jako mezivládní úkol všech členských států EU, realizovaný Radou EU,
- obrana jako mezivládní nebo nadnárodní úkol hlavní skupiny států umožňující rozhodnout se k neúčasti (obdobně jako je tomu v případě Sociální charty, Měnové unie, členských států Schengenské dohody), i k postupnému zapojení pro ty členské státy EU, které jsou ochotny tak ukázat praktickou solidaritu.

* * *

Zajišťování bezpečnosti Evropy již není jen úkolem stratégů NATO nebo ministrů obrany. Je mnohem více úkolem komisařů Evropské unie, investorů a bankéřů.

Ani jediný z nových, rozšířených programů, které přijaly různé mezinárodní organizace, nezaručuje zcela spolehlivě bezpečnost zúčastněných států. Bezpochyby se zlepšila kooperace, dialog a snad i přátelství v různých oblastech, ale ukazuje se, že pouze plná účast v těchto organizacích spolu s převzetím všech závazků garantuje jejich koncepční

výhody a s tím související zvyšování bezpečnosti. Logickým důsledkem tedy zůstává snaha států střední a východní Evropy o vstup do NATO s cílem dosáhnout záruk své bezpečnosti.

Seznam pramenů:

- **Brown, M. E.:** NATO Expansion: The Need is Dubious, the Risks Real. WEU Press Review, 1995, č. 7.
- **Fitchett, J.:** Western Europe Proposes New Trans-Atlantic Pact. WEU Press Review, 1995, č. 22.
- **NATO Handbook.** Brussels, NATO Office of Information and Press 1995.
- **Nunn, S.:** The Future of NATO in an Uncertain World. WEU Press Review, 1995, č. 119.
- **The European Security Environment - An Austrian point of view.** In: NATO European Security Cooperation Course. Oberammergau, NATO School - lecture 1995.

V dnešním světě skutečně všechno souvisí se vším. Je naivní domnívat se, že například Česká republika, země ležící v samém centru Evropy, se může uzavřít sama do sebe, vztyčit jakýsi prapor přeludu neutrality a říci - Ať se děje co se děje, nás se to týkat nebude, my budeme cosi jako Švýcarsko. Samozřejmě i vývoj v Rusku se bytostně dotýká celého světa a ještě intenzivněji se dotýká nás. Já nevím, kdo vyhraje volby v Rusku. Víím ale, že ty volby jsou velmi důležité, při současném ústavním systému v Rusku, podstatně důležitější než volby parlamentní.

*(Z rozhovoru s prezidentem České republiky Václavem Havlem,
Český rozhlas 18. 2. 1996.)*