

Na co je NATO?

Severoatlantická smlouva přežila konec studené války, protože jednak vyhovovala potřebám svých členů - jejichž počet vzrostl od r. 1999 z 16 na 19 - ale také proto, že její hlavní úkoly nebyly v tomto období definovány příliš přesně. Počínaje přepadením Jižní Koreje v červnu 1950 byla Aliance formována především krizemi a konflikty v mezinárodních vztazích. Na základě ozbrojených konfliktů, jež náhle propukly na území bývalé Jugoslávie v r. 1991, vznikla i koncepce zasazení spojených úkolových sil (joint task forces) a plány operací na vynucení míru (peace-enforcement operations). Další proces adaptace a inovace byl zahájen po teroristických útocích 11. září na New York a Washington (jež vedly vůbec poprvé k diskuzím v Radě NATO o použití článku 5 Severoatlantické smlouvy).

Před 11. zářím se NATO převážně soustřeďovalo na Evropu, a to hlavně kvůli krizi a následným intervencím na Balkáně, zatímco bezpečnostní priority vedoucího člena Aliance - USA - se zvolna přesouvaly do jiných regionů. NATO se tak vlastně postupně stávalo spíše evropskou bezpečnostní organizací než aliancí. Ovšem funkce NATO jako celoevropské bezpečnostní organizace by neměla být podceňována - fakt konsolidace mírového uspořádání v Evropě je sám o sobě velkým úspěchem. Tato konsolidace umožňuje USA a jeho evropským spojencům věnovat pozornost i jiným oblastem světa a spolu s dobrovolnými koalicemi (coalitions of the willing) využívat standardizované alianční procedury, výcvik a infrastrukturu, kterou NATO vypracovalo pro ozbrojené síly svých členských států a partnerů. Od zasazení sil Aliance mimo Evropu si ale nelze mnoho slibovat, i když se objevilo nové ohrožení západní bezpečnosti ze strany teroristů.

Konstruktivní dvojznačnost

NATO prošlo uplynulým desetiletím v celku úspěšně: reagovalo na krize, jež propukly, přizpůsobovalo se požadavkům hlavních členských států a zakrývalo latentní nesouhlas některých členů uklidňujícími frázemi. Byla také pronesena řada velkých projevů, mezi které patří např. řeč prezidenta George W. Bushe ve Varšavě v červnu 2001 o širších cílech, kterým by Aliance měla sloužit:

„Sdílíme více než alianci. Sdílíme civilizaci... Jednota hodnot a usilování nám kladou nové úkoly... transatlantické společenství musí mít priority, jež sahají dále než upevnění evropského míru.“ [1]

Naproti tomu deklarace vydaná devíti ministry zahraničí zemí, které se ucházely o členství v Alianci (Vilnius, květen 2000), žádné úkoly mimo Evropu nehledala. „Vytvoření evropského celku, svobodně sdruženého v alianci, jež zahrnuje evropské země, Spojené státy a Kanadu“ bylo pro ně postačujícím cílem jako „základna stability a bezpečnosti v 21. století“ [2].

Oporou dlouhodobých politických institucí je tzv. konstruktivní dvojznačnost (constructive ambiguity). Umožňuje svým členům, aby se zúčastňovali společných aktivit, a přitom mohli

sledovat i své vlastní, vzájemně se překrývající cíle. Na tomto základě byla koncipována i Washingtonská smlouva z r. 1949 - jako stručný, obecně formulovaný dokument, jenž stanovil společné cíle, a zároveň poskytoval návod, jak mají jeho signatáři jednat, aby jich dosáhli.

Článek 5 byl v průběhu ratifikace americkým Kongresem předmětem mnoha debat. Senátoři se zejména obávali, zda si Spojené státy na sebe neberou neodvolatelné závazky. V článku 5 se říká, že „ozbrojený útok proti jedné či více z nich (tj. smluvních stran) v Evropě nebo v Severní Americe bude považován za útok proti všem“. Článek zavazuje jednotlivé vlády, aby „pomohly smluvní straně nebo stranám takto napadeným tím, že... podniknou takovou akci, kterou budou pokládat za nutnou“. Tímto byl oficiálně stanoven požadavek solidarity, ale při rozhodování o ozbrojených silách je zachována nezávislost každého státu.

Během studené války udržovala jednotu NATO trvalá sovětská hrozba. Konsenzus o sovětské hrozbě sdíleli všichni členové Aliance, i když měli rozdílné názory na sovětskou ekonomiku, její sílu či slabost, na vhodnost či nevhodnost budování těsnějších ekonomických vazeb mezi Východem a Západem, o sovětských záměrech a zasazení jeho vojenského potenciálu mimo Evropu. V 90. letech tato hlavní vojenská hrozba zmizela, a protože neexistovala shoda o tom, jaké jsou nové hrozby, jaký mají charakter, vznikaly různé názory na priority a vůbec potřebu atlantické aliance. Tato situace ovšem neznamenal, že by se snad NATO vyčerpalo. Členové spíše chtěli, aby Severoatlantická aliance sloužila novým cílům, hlavně ve střední a východní Evropě a na Balkáně. Síla Aliance a její schopnost adaptace na nové úkoly v období po skončení studené války byla založena na zavedených procedurách, integrované vojenské struktury a spolupráci mezi různými armádami, jež byla postupně rozšířena téměř na celou Evropu prostřednictvím programu Partnerství pro mír a dalšími podobnými iniciativami. I když tedy NATO ztratilo svůj hlavní účel (first-order purpose), dobře sloužilo i úkolům druhé kategorie (second-order purposes).

Měnící se vnější prostředí a změna bezpečnostních závazků znamenaly pro většinu existujících institucí vznik problémů. Byly obavy, že nové definování cílů uvolní soudržnost Aliance, což by mohlo vést až k jejímu rozpuštění. Na začátku 90. let se ozývaly požadavky, aby se Aliance orientovala novým směrem, protože se evropské válčičtství po pádu socialistických režimů transformovalo. Z Ameriky se mj. ozývaly i hlasy, že NATO musí „odejít z Evropy, nebo se rozpustit“, Francouzi si pro změnu přáli NATO přetvořit na určitý druh volného evropsko-amerického partnerství. Avšak ani jeden z těchto návrhů však nebyl dostatečně promyšlen, ani jeden nezískal většinu mezi členskými státy.

Před tím, než teroristické útoky v září 2001 postavily před NATO nové úkoly, byly v rámci transatlantické bezpečnosti a vojenské spolupráce řešeny následující problémy. Jednalo se hlavně o:

- ☐ další rozšíření Aliance, jež by v několika málo letech zvýšilo počet členů NATO na 25 až 30,
- ☐ snahu většiny členů NATO provádět částečně samostatnou evropskou bezpečnostní a obrannou politiku (ESDP - European Defense and Security Policy), která by bezesporu změnila vnitřní dynamiku Aliance,
- ☐ perspektivu dalšího snižování počtu amerických jednotek v Evropě, se kterou se váže otázka do jaké míry by se měla Amerika v Evropě angažovat a jaké by potom měly Spojené státy oprávnění, aby se ujímaly vedoucí role?

Pokud by byly tyto problémy řešeny nepřilíš obratně, změny by Alianci nenapravitelně oslabily. Proto bylo třeba, aby politicko-vojenská rovnováha mezi dvěma americkými a čtrnácti evropskými členy byla stanovena velmi jemně, aby se splnilo to, co od Aliance očekávaly národní parlamenty, armády i nejširší veřejnost. Budování partnerství a navazování dialogu se sousedními státy východně a jižně od NATO rozšiřovalo principy i praxi multilaterální bezpečnosti až na periferii Evropy.

Ještě před útokem na vlastní území Ameriky (homeland) si mnoho pozorovatelů všimlo i další, čtvrté změny: zvyšoval se rozdíl mezi americkými strategickými předpoklady, vnímáním hrozeb, a vojenským potenciálem a strukturou ostatních členů NATO. Pokud by takový stav pokračoval, pro Američany by NATO přestalo být významným partnerem a pro evropské státy, jež nejsou členy NATO, také ne. Poznámka Henryho Kissingera z jeho dubnového projevu v r. 1973 nazvaném „Rok Evropy“, že „Evropa“ zůstává hlavně regionální mocností, zatímco Spojené státy jsou globální mocností, získala po skončení studené války další rozměr. Americké vojenské síly jsou i nadále nasazovány na celém světě, od Koreje a Čínského moře po Saúdskou Arábii a Perský záliv, jsou vybavovány zbraňovými systémy využívající nejnovější technologii. Technologicky méně vybavené evropské síly zůstávají v Evropě, s výjimkou jejich skromné účasti v mírových operacích (peacekeeping) v Africe a jinde. Americká strategie naproti tomu zahrnuje Irák a Írán, Severní Koreu a Čínu. Evropské obranné plánování se naopak soustřeďuje na jihovýchodní Evropu a na zasazení ozbrojených sil do vzdálenosti 1000 km podle navrhované koncepce evropské bezpečnosti a obranné politiky (ESDP).

„Revoluce ve vojenských záležitostech“ dovedla Ameriku k vývoji znalostních systémů využitelných na bojišti (battlespace knowledge systems), snímáčů povrchu a přesně naváděných zbraní - což se liší od evropských plánů na budování a zasazení ozbrojených sil, protože Evropa se soustřeďuje hlavně na budování pozemních sil. Pracovníci Pentagonu se musí zřejmě velmi přemáhat, aby se nedívali příliš svrchu na své evropské spojence, a raději se věnovali jiným naléhavým úkolům (pressing challenges) mimo euroatlantickou oblast. Ale platí to i naopak, respekt hlavních evropských spojenců vůči americkým ozbrojeným silám byl silně pošramocen při akcích v Bosně a v Kosovu. Američané byli kritizováni pro přílišnou závislost na pokročilé technologii, neochotě vystavit pozemní síly nebezpečí, jež by se správně měly zúčastňovat pozemních akcí a obsadit určité území.

Teroristické útoky ze září 2001 zapůsobily na Alianci jako zpětná vazba. NATO vyhodnotilo svou sílu i své slabiny. Předně, navzdory ustanovení článku 5 existují určité problémy při využití Aliance coby nástroje vojenské odvety. Dále, mezi priority NATO nepatří politické a vojenské vyhodnocování mimoevropského vývoje. Znalost islámského světa, zemí středo-východní a střední Asie je v různých státech různá, a rovněž vyhodnocování jejich vývoje se liší. Rozdílné jsou i postoje k izraelsko-palestinskému konfliktu po r. 1970, a to nejen mezi evropskými členy, ale i na druhé straně Atlantiku. Až do nástupu Bushovy administrativy bylo evropským spojencům dokonce doporučováno, aby se do tohoto konfliktu nemíchali. Jen několik evropských států - s výjimkou Británie a Francie - je schopno vyslat a zásobovat své síly (project and support) až v Perském zálivu či ještě dále. A konečně, politická solidarita Aliance na začátku éry nekonvenčních útoků vedených útočníky, jež nejsou napojeni na žádný stát (non-conventional attacks by non-state actors), není převoditelná na společné vojenské akce mimo území, jež je definováno Severoatlantickou smlouvou.

Údálosti ze září 2001 až příliš dobře ukázaly, že západní stabilita je ohrožována především nestabilními režimy slabých států, radikálními hnutími, jež operují v různých zemích, ze strany

protizápadních vlád, jež jsou ochotny podobná hnutí podporovat, zlobou a záští, ze kterých taková hnutí vyrůstají. Západní reakce na tyto útoky proto musí obsahovat i nevojenské prostředky: spolupráci mezi policejními a zpravodajskými organizacemi, politickou a ekonomickou pomoc (assistance). Při vedení vojenských akcí mimo území členských států NATO by se nemělo zapomínat na připravenost Aliance plnit úkoly druhé kategorie (second-order purposes). Společný výcvik a vybudované struktury mezinárodního velení (joint command structures) poskytují lepší rámec pro vedení vojenských operací mimo Evropu, než mají k dispozici USA a jeho partneři. Je nepravděpodobné, že by NATO zasahovalo samostatně mimo vlastní území členských států, ale přesto je schopné poskytnout určité kontingenty pro mnohonárodní síly pod vedením USA, jež by byly zasazeny i mimo euroatlantickou oblast, ve formě dobrovolné koalice (coalition of willing), složené z hlavních evropských členů NATO, kteří jsou zvyklí spolu spolupracovat, protože prodělávají společný výcvik pod společným mírovým velením, mají totožné procedury a společnou vojenskou doktrínu.

Tvůrci americké politiky by si přáli, aby NATO sloužilo jednak jako rámec širší evropské bezpečnosti, jednak jako nástroj na podporu americké strategie ve zbytku světa. Je docela možné, že se v budoucnu ukáže, že tyto dva cíle jsou neslučitelné. Další rozšiřování NATO na východ a jihovýchod sice rozšiřuje pásmo bezpečnosti a stability na celou Evropu, ale oslabuje NATO jako výhradně vojenskou alianci. Pokud by NATO mělo mít ke konci tohoto desetiletí cca 30 členů, přičemž by Rusko a Ukrajina úzce spolupracovaly na základě asociálních dohod, dalších 15-20 států by bylo připojeno jako partneři, potom by vznikla organizace, jež by spíše připomínala „OBSE s integrovanou vojenskou strukturou“ než vojenskou organizaci s věrohodnou odstrašující silou. Washington by ovšem neměl podceňovat rozšiřování bezpečnosti na celou Evropu, což je vlastně obdobný proces, jakým je rozšiřování prosperity a demokracie v rámci rozšiřování Evropské unie. Takové široké pásmo bezpečnosti jistě stojí i za určité snížení vojenské síly.

Jaký je účel NATO?

NATO bylo vždy víceúčelovou organizací, i když některé její cíle byly vyslovovány častěji než jiné. Původní Severoatlantická smlouva byla signována před 53 lety 12 státy. Měla chránit západní Evropu jak proti vnitřní, tak vnější hrozbě: konkrétně komunistické subverzi, jež by mohla být podpořena sovětskou vojenskou intervencí. Na samém začátku své existence mělo NATO mj. vrátit sebedůvěru Francii a Británii a dalším evropským zemím, aby se nebály politické a ekonomické rekonstrukce Německa, a tak umožnilo postupnou ekonomickou integraci západní Evropy.

První transformace NATO a změna chápání ohrožení byla způsobena nečekanou severokorejskou invazí do Jižní Koreje. Vznikly odůvodněné obavy, že by se Sovětský svaz mohl pokusit obsadit Západní Německo. Proto byla zavedena integrovaná vojenská struktura, začal program nového vyzbrojování západní Evropy. Na evropské válčičtější se vrátil značný počet amerických jednotek a Aliance se rozšířila až do východního Středomoří, protože tam získala nové členy - Řecko a Turecko.

Strach z vnitřní subverze pominul, dělnické povstání ve východním Německu v r. 1953 a potlačení reformního komunistického režimu v Maďarsku v r. 1956 západní komunistické strany zdiskreditovalo. Navíc jim pokračující ekonomická rekonstrukce a integrace vzala jejich potenciální základnu. Nicméně ohromné soustředování sovětské armády ve střední

a východní Evropě, budování sovětského konvenčního i jaderného potenciálu v 60. a 70. letech), představovalo po dalších 30 let značné vnější ohrožení, a to až do doby, kdy se sovětský prezident Gorbačov pokusil tento systém reformovat, což vedlo k jeho rozpadu.

NATO nebylo nikdy pouhou vojenskou aliancí. Článek 2 Severoatlantické smlouvy zavazuje signatářské vlády, aby přispívaly „dalšímu rozvoji mírových a přátelských mezinárodních vztahů posilováním svobodných institucí... a vytvářením podmínek pro stabilitu a blahobyt. Budou usilovat o vyloučení konfliktu ze své mezinárodní hospodářské politiky a budou podporovat hospodářskou spolupráci mezi jakýmkoli smluvními stranami nebo mezi všemi smluvními stranami“. Smlouva se tak stala částí širšího procesu rekonstrukce západního společenství, založeného na sdílení společných politických a ekonomických hodnot, jež probíhal souběžně s Marshallovým plánem a činností Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci (OEEC). Všechny tyto akce měly za cíl hospodářsky a politicky rekonstruovat Evropu jako partnera Spojených států [3]. 4. července 1962 ve Filadelfii prezident Kennedy vyhlásil tzv. „Velký model“ (Great Design) atlantického společenství, jež by se skládalo ze dvou pilířů – navrhoval Ameriku jako partnera Evropského hospodářského společenství (EHS), což by spolu s transatlantickým obranným partnerstvím v rámci NATO vytvořilo základ pro širokou alianci svobodných národů. Plány Kennedyho administrativy se nepodařilo realizovat (stejně tak se nepodařilo Británii vstoupit do EHS); nezdařil se rovněž alternativní plán prezidenta de Gaulle, následovalo stažení Francie z integrovaných vojenských struktur. Harmelova zpráva o budoucích úkolech Aliance v r. 1967 znovu formulovala širší politické cíle. Evropské bezpečnosti mělo být dosaženo prostřednictvím politiky uvolňování napětí (détente), aniž by samozřejmě bylo zanedbáváno odstrašování a obrana.

V 50. letech Američané nepředpokládali, že zajištění evropské bezpečnosti bude vyžadovat dlouhodobou přítomnost početných amerických konvenčních sil v Evropě. Když se objevila sovětská hrozba, prezident Truman pouze pozastavil poválečný odchod amerických jednotek z evropského válčiště. Po propuknutí války v Koreji se pak do Evropy vrátily americké pozemní a letecké síly, aby ji bránily, než si evropští spojenci vybudují své armády a vytvoří se vhodné prostředí, jež by umožnilo znovuvybrojení Západního Německa. Prezident Eisenhower tehdy dával jasně najevo, že se americké jednotky, až na určitý malý kontingent, okamžitě stáhnou, jakmile západoevropské armády budou natolik silné, že budou schopny sloužit jako štít proti nenadálému sovětskému útoku [4]. Byly to po sobě jdoucí neočekávané krize týkající se Berlína v letech 1958 až 1961, jež znovu zastavily odchod amerických jednotek z Německa. Nejvyššího počtu 440 000 dosáhly v r. 1962, potom jejich počet klesl na 190 000 v r. 1972, aby se znovu zvýšil až na 354 000 na konci 70. a začátku 80. let, kdy vrcholila tzv. druhá studená válka. V roce 1989 bylo v Evropě umístěno 326 000 amerických vojáků, jejich počet se po rozpadu Sovětského svazu o tři roky později snížil na 210 000. Americké jednotky se z evropského válčiště přesunuly do Perského zálivu, v r. 2000 poklesly na 102 000, spolu se snížením o dalších 14 000 příslušníků americké šesté flotily (jež byla umístěna ve Středomoří) [5]. Přítomnost amerických jednotek v Evropě není součástí Severoatlantické smlouvy z r. 1949, proto tuto smlouvu nezpochybňuje ani snižující se americká účast v regionálních konfliktech.

Během vietnamské války existovala mezi Spojenými státy a jejich evropskými spojenci neshoda ohledně rovnováhy mezi evropskou bezpečností a zasazením sil ve světě (global power projection). Nixonova administrativa vyvíjela na své partnery nátlak, aby jí poskytovali, když už ne přímo vojenskou, tak alespoň ekonomickou a politickou pomoc. Západoevropské

vlády dávaly přednost zajištění širších cílů evropské bezpečnosti prostřednictvím Konference o bezpečnosti a spolupráce v Evropě (KBSE). KBSE byl původně sovětský návrh, který se západoevropských vládám (jež spolu spolupracovaly díky novým mechanismům evropské politické kooperace) podařilo změnit na účinný rámec pro vyvíjení nátlaku na Sovětský svaz v otázce lidských práv. Tehdejší negativní reakce Washingtonu na samostatnou západoevropskou zahraniční politiku byla daleko prudší než jeho reakce o 20 let později na evropské návrhy na rozšíření zahraničně politické spolupráce i na samostatnou bezpečnost a obranu. Propuknutí další arabsko-izraelské války v říjnu r. 1973, uprostřed „Roku Evropy“ Henryho Kissingera (pokusu, jenž měl obnovit americké vedení v transatlantickém společenství), vedlo k roztrpčené americko-francouzské výměně názorů o politice na Středním východě a energetické bezpečnosti. Roztržku se podařilo zastřít (s aktivním přispěním britské a německé diplomacie) v Deklaraci o atlantických vztazích, zveřejněnou v Ottawě v červnu 1974 [6].

Transatlantické vztahy v těchto posledních fázích studené války již předznamenávaly problémy, kterými se politici museli zabývat i později, po sloučení obou německých států a rozpadu SSSR. NATO bylo jednou z velkých položek atlantického partnerství, ale nebylo jedinou položkou. Díky rostoucímu významu EHS po jeho prvním rozšíření v r. 1973 a jeho dalším rozšíření v letech 1981 a 1986 (Řecko, Španělsko, Portugalsko) se nabízely další možnosti pro politické a ekonomické vztahy mezi spojenci. „Rok Evropy“ byla Kissingerova a Nixonova iniciativa v letech 1973-74. Kissinger se evropským spojencům snažil vysvětlit, že „politická, vojenská a ekonomická problematika je v rámci atlantických vztahů vzájemně spojena“, řídící je politická a vojenská dimenze, ale rovnováha mezi politicko-vojenskými vztahy v NATO a politicko-ekonomickými vztahy mezi USA a EHS zůstávala stále nerozřešena [7]. Západoevropské státy se stále více přibližovaly k SSSR jako k evropskému státu a nejbližšímu sousedovi prostřednictvím KBSE, naproti tomu Washington přistupoval k SSSR jako euroasijské mocnosti, jež dosahuje k Íránu, Afghánistánu, Číně a k Pacifiku. USA a západní Evropa se neshodovaly v otázkách politiky na Středním východě, energetické bezpečnosti, velké neshody byly kolem benátské deklarace Evropského společenství o politice na Středním východě v r. 1981 (Washington měl zejména námitky proti tomu, že ES chtělo hrát v arabsko-izraelském konfliktu roli prostředníka). Spory byly kolem budování plynovodu, jenž měl dodávat sovětský zemní plyn na trhy západní Evropy v letech 1982-83.

Transatlantičtí spojenci se naučili spolupracovat, a to jak při novém formulování evropské bezpečnosti ve vztazích mezi Východem a Západem, v rámci KBSE, tak v západním rámci - v NATO. Úspěšně spolupracovali při Gorbačovově otevírání se Západu, i když mezi nimi byly rozdíly v názorech na vyhlídky této politiky a jinak reagovali na veřejné mínění. Nejpůsobivější byla harmonická spolupráce mezi Němci a Američany při jednáních o sjednocení Německa, jež by se pak celé stalo členem Aliance (Francie a Británie váhaly).

Souběžně se s touto multilaterální bezpečnostní politikou v 70. a 80. letech prohlubovaly a rozvíjely integrované struktury NATO. Západoevropské vojenské jednotky a štáby spolu stále více spolupracovaly jako „stálé síly“ (standing forces) pod společným velením (joint commands). Pod společným mnohonárodním velením působily například nizozemsko-britské obojživelné jednotky námořní pěchoty, stálé námořní síly v Severním moři a kanálu La Manche (a později také ve Středomoří), společný britsko-německo-italský výcvikový projekt pro letoun Tornádo; mimo integrované struktury to byla francouzsko-německá brigáda. Všechny západoevropské armády si tak zvykaly na mnohonárodní velení a řízení v rámci pokračující obranné integrace.

Integrace tzv. druhé generace evropských jednotek NATO začala před více než 20-25 lety. Položila základy evropské bezpečnosti a obranné politiky (ESDP), navržené v r. 1998. Zde byl zvláště důležitým postoj Německa k vojenskému zasazení. Západoněmecké síly byly od samého počátku znovuvyzbrojování Německa v r. 1955 plně integrovány do NATO. Veřejné mínění však bylo ohledně jejich zasazení do vojenských akcí rozděleno. V uplynulém desetiletí bylo Německu postupně umožňováno, aby se účastnilo i akcí, jež nespadaly přímo pod článek 5, tj. mimo hranice států NATO, což bylo usnadněno právě integrací národních ozbrojených sil v rámci NATO. Ochota a rychlost se kterou německá vláda určila jednotky pro zasazení, je částečně také důsledkem této integrace. V roce 1994 Německu zasazení vojenských sil v zahraničí zakazovala ústava. V r. 1998 bylo přes tisíc německých vojáků umístěno v Macedonii a jednotkám KFOR v Kosovú velel německý generál. V roce 2001 byl za zástupce vrchního velitele spojeneckých sil v Evropě (SACEUR) vůbec poprvé jmenován Němec.

Protože studená válka skončila

Sjednocení Německa a následné zhroucení Sovětského svazu odstranily hlavní hrozbu, jež držela Alianci pohromadě. Článek 5 Severoatlantické smlouvy z větší části ztratil svůj význam, protože pravděpodobnost „ozbrojeného útoku proti jedné nebo více z nich (tj. smluvních stran) v Evropě nebo Severní Americe“ se značně snížila. Ústředním se stal článek 4, jenž zavazuje členské vlády ke konzultacím o bezpečnostních otázkách. Aktuálním se stal i článek 10, podle kterého členské státy „mohou na základě jednomyslného souhlasu vyzvat kterýkoli jiný stát, jenž je schopen napomáhat rozvoji zásad této smlouvy a přispět k bezpečnosti severoatlantické oblasti, aby přistoupil k této smlouvě“.

Byly to Spojené státy, jež jako první vyzdvihly důležitost Severoatlantické aliance i po skončení studené války, protože zajistily, aby si sjednocené Německo jako celek podrželo bezpodmínečné členství v NATO. Název slavnostního projevu amerického ministra zahraničí Jamese Bakera v Berlíně v prosinci 1989 zněl: „Nová Evropa, nový atlantismus: Architektura pro nový věk“. Podle něj by si NATO mělo i nadále podržet své ústřední postavení v evropském bezpečnostním systému i za nových podmínek, přičemž by současně působila jak celoevropská KBSE, tak politicky integrovanější ES. USA by měly vybudovat „značně posílená institucionální a konzultativní spojení“ [8].

„Nová strategická koncepce Aliance“ byla schválena v listopadu 1991, měsíc předtím, než evropské vlády dokončily tzv. Maastrichtskou dohodu o Evropské unii. Nová koncepce vyhlášovala, že základním posláním Aliance je „vybudování spravedlivého a trvalého mírového uspořádání v Evropě“. „Solidarita v rámci Aliance, jejíž podstata a účinek jsou vytvářeny každodenní prací NATO jak ve sféře politické, tak i vojenské“ zajišťuje - píše se v ní - bezpečný základ na kterém „mohou členové Aliance společně s dalšími národy usilovat o vývoj kooperativních struktur bezpečnosti pro Evropu celistvou a svobodnou“ [9]. „Studie o rozšíření“, jež byla přijata Radou NATO v září 1995, k tomu poznamenává, že by rozšiřování NATO mělo „doplňovat rozšiřování EU, jako paralelní proces, jenž také významně přispívá k bezpečnosti a stabilitě nových demokracií na Východě“; a že „rozšiřování NATO musí být chápáno pouze jako jeden z prvků široké evropské bezpečnostní architektury, jež překračuje a odmítá ideu „rozdělujících hranic“ v Evropě“ [10]. Revize Strategické koncepce na washingtonském summitu v r. 1999 nijak podstatně nezměnila její evropské a euroatlantické zaměření. Všechny tyto dokumenty se rovněž zmiňují o mnohonárodních silách Aliance, jež mohou vést mírové

(peacemaking, peacekeeping) operace, „na základě zmocnění Rady bezpečnosti OSN či pod patronací OBSE“ – tedy o tom, co ZEU od r. 1992 nazývala „petersberskými úkoly“ [11].

Konečnou podobu dostaly tyto koncepce pro propuknutí konfliktu v Jugoslávii. Původně byl rozpad jugoslávské federace pokládán za záležitost, jež patří výhradně do sféry odpovědnosti západní Evropy. Clintonova administrativa se řešení tohoto konfliktu účastnila jen zčásti. Vance-Owenův plán, hrubý styl amerického vyjednavče Richarda Holbrooka, jež se nesl celými daytonskými dohodami, to vše poučilo Evropany, že a) při jakýchkoli evropských bezpečnostních vyjednáváních musí být USA plně zapojeny a b) že pokud mají být Evropané vůbec bráni vážně, musí jednat společně. Francouzský generál Philippe Morillon začal jako velitel UNPROFOR už v r. 1994 přebírat procedury a struktury NATO, což bylo signálem, že francouzská armáda si začíná vážit zavedeného modelu mnohonárodních operací Aliance. Francouzské a britské jednotky se díky úzké spolupráci v operacích v Bosně začaly vzájemně respektovat, což mělo zpětně vliv i na změnu postojů v jejich hlavních městech. V průběhu operací IFOR a SFOR se tak zvýšil počet států, jež se naučily spolupracovat v rámci koalice vedené NATO.

Koncepce společného úkolové skupení CJTF (Combined Joint Task Force) zvýšila jednak flexibilitu operací Aliance, jednak zdůvodnila pouze částečnou angažovanost amerických sil v regionálních konfliktech. Tato koncepce byla navržena na bruselském summitu NATO v lednu 1994 a byla schválena na berlínském summitu v červnu 1996. Umožňovala, aby určitá „dobrovolná koalice“ („koalice ochotných“ – coalition of willing), mohla využít síly určené na pro NATO, spolu s velitelstvími NATO, prostředky velení a spojení, logistickou podporu pro operace, jež nejsou vedeny NATO, ale např. ZEU. Pro Spojené státy byla koncepce CJTF signálem, že vzniká evropská obranná a bezpečnostní identita (ESDI – European Security and Defense Identity). To znamená, že západní vlády budou přebírat větší zodpovědnost za krize na okrajích Evropy, ale zároveň bude možné, aby se USA, pokud by nechtěly nést přímou odpovědnost, podílely na řešení konfliktu nepřímo.

Právě tak jako konflikty v jihovýchodní Evropě, formovaly Alianci i vztahy se státy střední a východní Evropy. Na základě německo-americké iniciativy byla v prosinci 1991 vytvořena Severoatlantická rada pro spolupráci (NACC – North Atlantic Cooperation Council). Zasedali v ní ministři obrany a zahraničí 16 států NATO a jejich kolegové z 9 států střední a východní Evropy (což mimochodem zcela korespondovalo s názory amerického ministerstva zahraničí, že by NATO mělo hrát větší roli při vytváření evropské bezpečnosti). Bezpečné režimy by se měly rozšiřovat napříč celou východní Evropou. Opět vznikla rivalita mezi Francouzi a Američany. Američané podporovali více NATO než EU, jako institucionální rámec toho, čemu se tehdy říkalo „nová evropská architektura“. Francouzská vláda se zase pokoušela přesvědčit Němce, aby se připojili k jejím návrhům na mezivládní konferenci v říjnu 1991 (na které se jednalo o Maastrichtské dohodě o Evropské unii). Navazování politických a ekonomických vztahů se střední a východní Evropou mělo být podle Francouzů prioritou především pro novou EU.

NAAC se postupně transformovala (v roce 1997) na Euroatlantickou radu partnerství (EACP – Euro-Atlantic Partnership Council), jež měla zástupce z 19 spojeneckých a 27 partnerských států. Náplň její práce zahrnovala široké spektrum úkolů: spolupráci při řešení politických a bezpečnostních problémů, kontrolu zbrojení, mezinárodní terorismus, mírové operace, ekonomické otázky spojené s obranou, civilní nouzové plánování, vědecké a ekologické položky. V lednu 1994 byl za amerického vedení zahájen program Partnerství pro mír (PPF –

Partnership for Peace), jenž byl zaměřen na transformaci (retraining) států bývalé Varšavské smlouvy, podporu civilní kontroly armády, společná cvičení s armádami západních států v mnohonárodním prostředí. Rozměr spolupráce přesahoval vše, čeho kdy bylo dosaženo v dobách Varšavské smlouvy. Rozsáhlé programy společných (joint) cvičení, bilaterální a multilaterální výcvikové programy, účast západních poradců a poskytování západního vybavení zahájilo transformaci ozbrojených sil bývalých socialistických států - a také transformaci jejich vztahu k civilní veřejnosti a ozbrojeným silám ostatních evropských států.

Program Partnerství pro mír byl vlastně jakýmsi kompromisem mezi odepřením vstupu a řádným členstvím (full membership) nových demokracií, jež by se rády staly členy NATO (ale také i EU). Clintonova administrativa rozšiřování NATO podporovala, a zejména jej podporovalo Německo. Dynamika rozšiřování zákonitě dovedla USA a jejich spojence k nutnosti vytvořit nový poměr k Rusku a Ukrajině - šlo o navázání jakýchsi zvláštních vztahů. Transformace velitelství NATO v Bruselu začala po příjezdu nových mezinárodních delegací, které zasedaly jako „partneři“ v plánovacích skupinách a jinde. Základní struktura vojenských štábů a zpravodajských skupin byla zachována, avšak vedle nich vznikl široký a poměrně volný rámec regionálních bezpečnostních organizací.

Tím nejdůležitějším, co se v uplynulém desetiletí v armádách stalo, jsou následující tři věci: zásadní redukce ozbrojených sil v Evropě, které již nehrají žádnou roli ve vnitřní bezpečnostní politice, přijetí standardů NATO jako měřítka profesionálních ozbrojených sil, stále rostoucí interoperabilita alespoň některých ozbrojených sil východní Evropy se silami NATO.

Ústřední role, kterou v posledním desetiletí NATO hrálo při mírových misích určila standardy interoperability pro výzbroj a výstroj, operační procedury, řízení a velení. Mnohonárodní síly pod velením NATO v Bosně a Hercegovině, využívající standardní procedury a doktríny NATO, prokázaly značný stupeň profesionality a efektivity, na rozdíl od např. sil OSN v Republice Sierra Leone a ve Rwandě. NATO je také důležitým nástrojem při rozšiřování hodnot norem transatlantické bezpečnostní komunity, a to i na ty státy, jež o členství v Alianci neusilují. Programu PFP se účastní i neutrální evropské státy. Tak se rozšiřuje „rodina“ NATO, zmenšuje se rozdíl mezi spojenci a neutrálními státy, posiluje se pozice NATO jako primární bezpečnostní organizace evropského regionu. V Kosovu sloužily spolu s Dány a Nory také finské a švédské jednotky, švýcarská logistická jednotka zabezpečovala rakouský kontingent.

Od r. 1999 evropská bezpečnostní a obranná politika (ESDP) postupně stírá rozdíl mezi činností NATO jako vojenské aliance a širší evropskou bezpečnostní spoluprací. Generální štáby švédské a finské armády - i když jsou stále mimo NATO - hrají při formování ESDP aktivní roli, u jednoho stolu sedí i rakouští a irští zástupci. Současně byl do čela vojenského výboru Evropské unie jmenován finský generál, jako jeho první předseda. Norsko a Grónsko, jež jsou sice v NATO, ale ne v EU, si nikdy na své postavení přidružených členů v ESDP nikdy nestěžovaly. Na druhé straně si stěžovalo Turecko (v tom bylo podporováno Američany), jako stát mající pro evropskou bezpečnost velkou důležitost, že nedostalo kandidátský status na členství v EU. Bilaterální vojenské vazby na Spojené státy a Izrael totiž posunují turecké bezpečnostní priority mimo území členských států NATO - do oblastí, jež je z hlediska americko-evropské spolupráce velmi delikátní - na Střední východ.

Co NATO může a co nemůže

U příležitosti padesátého výročí podepsání Severoatlantické smlouvy v r. 1949 spojenci vyhlásili, že NATO „ztělesňuje živé partnerství mezi Evropou a Severní Amerikou“. Avšak NATO nepředstavuje celé partnerství, a také nikdy nepředstavovalo. Paralelní rozšiřování EU a zvyšování jejího potenciálu – od ekonomické integrace a diplomatických konzultací k omezené obranné integraci – ukazuje, že by vztahy mezi USA a EU mohly na mezinárodním fóru nahradit NATO jako transatlantického partnera. Po teroristických útocích v r. 2001 navázaly západní státy užší policejní a zpravodajskou součinnost, spolupracují při společných akcích proti ilegálním penězům, jež slouží na podporu mezinárodního terorismu. Proto bude pro západoevropské státy velkým přínosem zřízení sítě „třetího pilíře“ (tj. vnitřní bezpečnosti) uvnitř EU a napojení na americké agentury, jež jsou koordinovány s v rámci G-8. Smlouvy uzavřené v Amsterodamu a v Nice (v r. 1997 a 2001), jež doplňovaly Maastrichtskou smlouvu o Evropské unii, přesunuly většinu těchto aktivit do vysoce integrovaného „prvního pilíře“ Evropského společenství. Sněm v Tampere (říjen 1999) odsouhlasil pětiletý program vybudování evropské zóny „svobody, spravedlnosti a bezpečnosti“. Nově vzniklá agentura Evropské unie se nazývá Europol a působí v Haagu.

NATO jako víceúčelová mezinárodní organizace bude jistě formována i bojem Západu proti mezinárodnímu terorismu (právě tak jako byla utvářena předcházejícími krizemi a výzvami). Ve skutečnosti se NATO připravovalo na asymetrickou válku již řadu let, ale události 11. září tento způsob vedení boje zviditelnily a stala se z něj prioritou.

Je nepravděpodobné, že by se zastavil proces rozšiřování Aliance: druhé kolo rozšiřování o východní státy má být dohodnuto na pražském summitu NATO a pravděpodobně bude ukončeno vstupem nových členů v r. 2004. Ať již většina z deseti ohlášených kandidátů vstoupí do Aliance společně, či se vstup odehraje v několika fázích v letech 2008–10, je jisté, že v dohledné době bude mít NATO více než 25 řádných členů (full members) a přímé hranice s Ruskem, jež povedou baltskými státy. Zůstane dlouhodobý závazek ještě přijmout zbývající slabé státy jihovýchodní Evropy, až přijde jejich čas. Takové zvětšení přemění NATO v širokou bezpečnostní organizaci celého evropského regionu. Tento proces by měl probíhat souběžně s východním rozšiřováním EU, do konce r. 2004 by to mělo NATO mít asi 5–10 nových členů, což zvýší jeho evropský charakter. Evropa bude stále více pohlížet na NATO jako na jeden ze dvou pilířů širokého politického a ekonomického transatlantického partnerství, jež existuje vedle stále těsnějších vazeb mezi USA a EU.

Pokud budou Američané tláčit na rozšiřování NATO, budou muset přijmout jako fakt, že se vytvoří poněkud difúzní organizace, vojensky méně výkonná, jež se bude soustředit hlavně na bezpečnost ve svém vlastním regionu. (Navíc řada politiků na obou stranách Atlantiku dokonce navrhuje, aby článek 5 nebyl vykládán tak, že Alianci zavazuje k tomu, aby hájila špatně vyzbrojené baltské státy, i kdyby snad byly přijaty za členy.) Velmi delikátní otázka – zda se Rusko stane přidruženým členem NATO (NATO associate), či někdy v budoucnu dokonce řádným členem (full member) – zůstane pravděpodobně ještě nějaký čas otevřena, stejně jako podobné otázky týkající se Ukrajiny, Běloruska, Moldovy a kavkazských států.

Prezident Václav Havel ve svém projevu k ministrům zahraničních věcí států, jež se ucházejí o členství v Alianci, v Bratislavě v květnu 2001, uvedl: „NATO se začíná měnit z hlavního nástroje obrany demokratického světa proti sovětské expanzi na bezpečnostní organizaci regionálního charakteru.“ Prezident Havel do „euroatlantického prostoru“ zahrnul Ameriku,

ale vyloučil z něj Rusko: „Toto území, jemuž říkáme Západ, se rozkládá od Aljašky na západě, až k Talinu na východě“ [12]. Po útocích 11. září se však významně změnil jak postoj Západu k Rusku, tak postoj Ruska k Západu. Nadto souhlas Ruska s přijetím baltských států by mohl vést k těsnější asociaci mezi NATO a Ruskem, i když mezi novými členskými státy by zřejmě vznikl nesouhlas s jeho řádným členstvím.

NATO může sloužit fórum pro západní konzultace o obecné bezpečnostní problematice - jež se bude překrývat s konzultacemi mezi EU a USA a spoluprací na mezinárodním fóru jakým je třeba G-8. Nemůže a nemělo by se stát základnou pro vznik globální aliance. Ta by vyžadovala integraci zahraniční politiky, včetně sblížování zpravodajských hodnocení (a jejich politické interpretace) situace na Středním východě, ve střední a jižní Asii, v Africe, což je mimo možnosti a schopnosti jednotlivých států.

Rámec NATO nicméně poskytuje základnu pro vznik dobrovolných koalic (coalitions of the willing) států, jež jsou ochotny jít dál než jsou jen pouhé konzultace. Jde o státy, jež se shodly na hodnocení povahy nebezpečnosti určitých hrozeb a jsou připraveny ke společné akci. Možnosti evropských států při vytváření takových vojenských koalic jsou však omezené. Společný rozpočet všech evropských států NATO dosahuje pouze dvou třetin amerického vojenského rozpočtu a postupné zlepšování, jež slibuje realizace ESDP bude přinejlepším skrovné. Ale ve světě, kde americké ozbrojené síly převyšují jakéhokoli protivníka, jsou ozbrojené síly evropských spojenců tím nejlepším, co mohou američtí vojenští plánovači (defense planners) najít.

NATO je pouze jednou z mnoha západních organizací. Vypracování široké odpovědi na výzvy, jež představuje mezinárodní terorismus, překračuje možnosti NATO, respektive jeho vlastní smysl. EU a G-8 mají vybudovanou rozsáhlou síť mezirezortní spolupráce pro boj s mezinárodním zločinem a podvratnými organizacemi (subversive organisations). Je mnohem rozumnější stavět na nich, než měnit NATO v nějakou „antiteroristickou alianci“, jak bylo také po útocích na New York a Washington navrhováno. Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) začala přísně sledovat zahraniční (offshore) finanční střediska, kterými procházejí finanční toky, jež jsou využívány na podporu terorismu. Tato jejich praxe a zkušenosti by měly být prohlubovány, ne duplikovány. Někdy se činnost různých organizací překrývá, ale v zásadě se při jednáních sejdou zástupci všech důležitých států. „Životně důležité vztahy mezi Evropou a Severní Amerikou“ daleko překračují čistě vojenskou sféru.

NATO zaručuje Spojeným státům privilegované postavení při rozšiřování evropského bezpečnostního systému. Jeho existence je zdrojem americké a evropské síly, poskytuje rámec pro vytváření zahraniční politiky a obranné integrace v širším euroatlantickém kontextu. Díky NATO se postupně rozšiřuje západní bezpečnostní prostor přes celé území Evropy, souběžně se západním modelem demokracie a prosperity, jež se rozšiřuje prostřednictvím Evropské unie.

V uplynulém desetiletí udělalo NATO skutečně mnoho proto, aby Evropa byla bezpečná. Jeho další rozšiřování bude bezpečnost evropského regionu jen posilovat. Dlouhodobé závazky NATO a EU týkající se stability, politického a ekonomického vývoje postupně proměňují bezpečnostní prostředí jihovýchodní Evropy. Také armády bývalé Varšavské smlouvy procházejí značnými změnami a získávají novou orientaci v programu Partnerství pro mír, jejich standardy se zvyšují na úroveň, jež umožňuje efektivní účast v mezinárodních operacích v euroatlantické oblasti i mimo ni. A v příštích letech bude NATO v této činnosti pokračovat.

A. Foster, W. Wallace: What is NATO for? Survival 4/2001-02. Red. upraveno.

Literatura:

- [1] Poznámky prezidenta Bushe na Varšavské univerzitě, 15. června 2001, US Embassy text, London.
- [2] Vilniuské vyhlášení. 19. květen 2000, NATO Documentation.
- [3] Michael Howard: NATO at Fifty: an unhappy successful marriage. *Foreign Affairs*, May/June 1999.
- [4] Pascaline Winand: Eisenhower, Kennedy and the United States of Europe. Macmillan, London 1993.
- [5] Čísla jsou převzata z *The Military Balance*, Oxford University Press, vybráno z příslušných ročníků.
- [6] William Wallace: Issue linkage among Atlantic Governments. *International Affairs*, April 1976.
- [7] Henry Kissinger: Speech to the Associated Press. New York, 23 April 1973 (the Year of Europe speech).
- [8] Philip Zelickow and Condoleezza Rice: Germany Unified and Europe Transformed. Harvard University Press, Cambridge, MA, 1995.
- [9] The Alliance's New Strategic Concept. Europe Documents, Brussels, 9 Nov. 1991.
- [10] Study on Enlargement. NATO Documents, Brussels, September 1995.
- [11] Revised Strategic Concept, 1999.
- [12] Projev prezidenta Václava Havla na konferenci „Nové evropské demokracie: vedoucí úloha a odpovědnost“. Bratislava 11. květen 2001, Czech Embassy text, London.

V den, kdy teroristé zasáhli srdce Spojených států, byla ve Velké Británii zahájována výstava moderní vojenské techniky. Shoda v načasování těchto událostí byla čistě náhodná. Obě dohromady jsou však symbolem zásadních posunů ve světě mezinárodní bezpečnosti. První z nich je ten, že dnešní hrozby jsou svou povahou a rozsahem zcela odlišné od těch dosavadních. Druhý je, že současné reakce na ně se stále více jeví jako nedostatečné. Válečné zbraně, které byly určeny k tomu, aby odrážely nebezpečí na konci minulého tisíciletí, nebudou stačit na problémy tisíciletí příštího. K tomu, aby bylo možno se vypořádat s novým prostředím, je však kromě specifických technologií zapotřebí i nového způsobu myšlení.

Nový přístup je mimořádně důležitý, neboť terorismus je jen jedním z mnoha netradičních bezpečnostních problémů. Jako další příklady je možno uvést etnické a náboženské konflikty, obchodování s drogami, masovou migrací, ekonomickou nestabilitu, korupci, praní špinavých peněz, militantní aktivismus a krádeže informací. Takovéto hrozby - kdy se často prolíná konflikt a zločin - nerespektují žádné hranice.

Robert Hall a Carl Fox
Přehodnocení pohledu na bezpečnost
NATO review zima 2001/2002