

PhDr. Zdeněk Borkovec

Deset let od vstupu do NATO

Motto: Animus in Consulendo Liber (Free mind
in consultation) – otevřená mysl pro konzultaci

Tento nápis může spatřit každý, kdo navštíví hlavní jednací místnost Severoatlantické rady NATO v jeho sídle v Bruselu. Vyjadřuje základní způsob práce v Alianci v cestě za společným cílem, ochranou společně sdílených hodnot svobody, demokracie a ochotu a schopnost přispět ke společné obraně.

V tomto roce jsme si připomenuli desáté výročí našeho vstupu do Organizace Severoatlantické smlouvy. Deset let uplynulo mávnutím proutku. Místo Československé republiky, která o členství začala usilovat, máme Českou republiku a místo Aliance roku 1992 tu máme Alianci roku 2009. Je to poněkud jiná organizace než ta, do které jsme se původně hlásili. Ale nejdříve –

Jak to začalo?

Začátkem devadesátých let minulého století, po zániku Varšavské smlouvy a rozpadu komunistického bloku, začínalo být jasné, že bezpečnostní vakuum, které ve střední a východní Evropě vznikalo, musí být nějakým způsobem vyplněno. Bylo nutné region nejen stabilizovat, ale dát mu také jasnou, transatlantickou perspektivu. Nejvhodnějším nástrojem byla Severoatlantická aliance – NATO, nejúspěšnější politicko-vojenská organizace v historii. Naším členstvím bychom nejen vytvořili bezpečnostní garance, jaké náš stát za dobu své existence (včetně tzv. první republiky) nepoznal, ale současně také zakotvili ve společenství zemí vyznávajících společné hodnoty jako jsou svoboda, demokracie, tržní ekonomika, dodržování lidských práv apod.

Zájem o vstup do NATO, resp. přistoupení Československa k Washingtonské smlouvě (jak se formálně správně nazývá tento akt), signalizovali vrcholní političtí představitelé našeho státu již záhy po změně režimu v roce 1989. Jeden z prvních ministrů obrany Luboš Dobrovský při každém setkání se svými zahraničními kolegy zdůrazňoval tuto naši zahraničně politickou prioritu. S určitým pocitem křivdy a překvapení jsme tenkrát registrovali více než váhavé, lépe řečeno zdráhavé reakce jak tehdejších členských zemí, tak představitelů Aliance samotné. Byli jsme totiž přesvědčení, že na základě článku 10 Washingtonské smlouvy bylo již tehdy možné vyzvat nás k přistoupení ke smlouvě. Teprve o mnoho let později, při akcesních (přístupových) rozhovorech a následně v prvních letech členství, jsme pochopili pravý důvod těchto nejistých reakcí. O tom ale až později.

Prvním krokem na cestě k rozšiřování NATO bylo založení programu partnerství, tzv. Partnerství pro mír, ke kterému došlo na bruselském summitu v lednu 1994. Aliance tím nejen potvrdila, že je otevřena novým (evropským) členům v duchu článku 10 Washingtonské smlouvy, ale současně tak vytvořila nástroj jak pomáhat, poskytovat rady a informace státům, které

na členství v NATO aspirovaly. Dalším postupným krokem bylo zpracování Studie o rozšíření NATO v roce 1995. Jsou zde uvedeny zásady, které dodnes pro kandidátské země vytvářejí soubor kritérií, důležitých pro posuzování jejich připravenosti na vstup do Aliance, jako jsou demokracie, tržní ekonomika, dobré vztahy se sousedy, dodržování lidských práv, civilní kontrola ozbrojených sil, minimální interoperabilita. Je charakteristické, že ze šesti uvedených kritérií je pět politických a pouze jedno vojenské. Pro první kandidátské země – Českou republiku, Maďarsko, Polsko a všichni jsme tehdy doufali, že i Slovensko, se studie stala jakousi biblí.

Jak to pokračovalo?

Na základě rozhodnutí hlav států a vlád zemí NATO na summitu v Madridu v červenci 1997 byly nakonec ke členství v NATO pozvány první tři země. Začala tak fáze intenzivní přípravy na vstup do Aliance.

Zprvu bylo nutné čelit tendencím vidět ve vstupu do NATO pouze záležitost ministerstev zahraničí a obrany. Ostatních orgánů státní správy jako by se věc netýkala. Proto bylo nutné udělat nejdříve pečlivou rozvalu o tom, jaké struktury státní správy budou členstvím v NATO nejvíce dotčeny, jaké standardy obvyklé v zemích NATO mají ve svých oblastech splňovat, zjistit rozdíly, nedostatky a zpracovat harmonogram na jejich odstranění. To vše probíhalo pod řízením dočasných organizačních struktur, které byly pro přípravu na vstup do NATO zřízeny – vládního koordinačního výboru a koordinační komise ministerstva obrany.

Výsledkem výše uvedené rozvahy bylo nakonec definování šesti základních oblastí, ve kterých jsme jako stát nesplňovali, podle našich tehdejších znalostí, standardy zemí NATO: politická, legislativní, obranná (obránné plánování, interoperabilita, infrastruktura v rámci HNS, obranný průmysl), zdrojová (ekonomické i lidské zdroje), dále oblast bezpečnosti informací a veřejné podpory.

V politické oblasti šlo zejména o to docílit stavu, kdy členství v Alianci bude mít podporu napříč celým spektrem demokratických politických stran. Důvodem byla nejenom kredibilita našeho úsilí, ale také ta skutečnost, že veškeré přijímané závazky musí být kontinuálně akceptovány i příštími vládami. Jakékoliv narušení tohoto principu by mohlo mít fatální důsledky.

Legislativní oblast se týkala zejména řady mezinárodních smluv a dohod (tzv. NATO legal acquis) a připravenosti našeho právního řádu je akceptovat. V prvé řadě se jednalo o samotnou Washingtonskou smlouvu a v této souvislosti zejména její články 5 a 8. Ten první, a snad nejvíce populární je klíčový pro zajištění bezpečnosti členských zemí v rámci kolektivní obrany, kterou Aliance garantuje. Je ale nutné mít nejen schopnosti ho konzumovat, ale i plnit. V praxi to znamená takové ústavní aranžmá, které umožňuje rychlé přijetí spojenec-kých sil a prostředků na našem území v případě ozbrojeného útoku proti našemu státu, ale i rychlého vyslání našich ozbrojených sil na pomoc kterémukoliv členskému státu (porovnej s doslovným zněním čl. 5 WS). V článku 8 naproti tomu prohlašujeme, že nemáme žádné mezinárodní závazky, které by byly v rozporu s Washingtonskou smlouvou. Zatím co první případ znamenal provést dílčí úpravu Ústavy ČR, druhý znamenal provedení důkladné revize všech našich tehdejších mezinárodních závazků. Vedle toho bylo například nutné uzavřít dohodu o statusu sil, tzv. NATO SOFA (Status of Forces Agreement), či přistoupit ke smlouvě ATOMAL, kterou musí mj. ratifikovat americký Kongres, a která opravňuje k seznamování se s informacemi souvisejícími s jadernými zbraněmi.

Snad nejvíce komplikovaná byla **oblast obranná**. Při každém rozšiřování Aliance se totiž dbá mj. i na to, aby ji vojensky neoslabilo. K tomu měl hlavně sloužit program plánování

a revize sil (PARP – Planning and Review Process), který se rozběhl jako součást Pfp. Příslušné kandidátské zemi se v jejím rámci předepisovaly úkoly pro výstavbu sil, předurčených pro zapojení do operací NATO Pfp. Nejednalo se tedy o všechny operační síly AČR, ale jen o její menší část. Byl to systém ne nepodobný existujícímu systému obranného plánování NATO s jeho cíli výstavby sil (Force Goals) tak, jak jej známe dnes. Cílem PARPu bylo a je a) posilování celkových schopností vyčleněných sil a b) dosažení jakési základní interoperability sil a prostředků, aby byly schopné nasazení ve společných operacích s ostatními silami členských států.

Jak se však později ukázalo, poněkud jsme své možnosti přecenili a zavázali se k většímu množství úkolů, než jsme reálně byli schopni splnit. Svoji roli sehrála jistě i snaha ukázat se v tom nejlepším světle a neudělat si ostudu.

Někdy jsme si dokonce realitu poněkud přikrášlili. Pravda se nakonec ukázala v plné nahotě ve chvíli, kdy jsme měli ke dni našeho vstupu do NATO – 12.3. 1999, splnit minimální vojenské požadavky. Najednou jsme zjišťovali, že např. instalace odpovídačů IFF (Identification Friend or Foe) na letouny Mi-21, vyčleněné pro zajišťování vzdušné ostrahy (Air Policing), zůstala jen na papíře a v realu nebyl instalován ani jediný. Problémy jsme měli i v dosahování interoperability, v budování domácí infrastruktury pro tzv. Host Nation Support (HNS) či v restrukturalizaci obranného průmyslu a vybudování Národního úřadu pro vyzbrojování. Identifikace těchto oblastí jako problémových byla správná. To, co jsme však tehdy nedokázali odhadnout byl fakt, že tou jedinou možnou cestou k nápravě bude až naše členství v NATO. V zapojení do systému obranného plánování, v účasti na programu NSIP (NATO Security Investment Programme), který se soustřeďuje na budování infrastruktury nad rámec domácích potřeb obrany, v účasti na jednáních CNAD (Conference of National Armaments Directors) jsme nalézali ty správné odpovědi, které jsme jako nečlenská země neměli možnost jinak získat.

O zdrojových implikacích našeho vstupu do NATO byly popsány stohy papíru. Pesimistické prognózy, které předpovídaly závratné částky, které budeme muset platit nejen my, nové členské země, ale i staří členové Aliance, však byly liché. Je více než zřejmé, že individuální obrana je mnohem nákladnější než obrana kolektivní. Navíc nám členství v Alianci umožnilo provést redukci a restrukturalizaci ozbrojených sil, profesionalizovat armádu. Řadu vyzbrojovacích projektů (nadvukové letouny, obrněné transportéry, modernizace tanků, pasivní sledovací systémy apod.) nelze spojit s členstvím v NATO. Museli bychom je realizovat tak jako tak. Navíc se ukázalo, že řada tzv. „velkých“ investorů, čekala až na náš vstup do Aliance, a tak příliv zahraničních investic po našem vstupu do Aliance znatelně zesílil.

Mluvíme-li dnes, tedy se zkušeností deseti let členství, můžeme rozdělit náklady, související s naším členstvím, do několika kategorií. **V prvé řadě** to jsou příspěvky do tří společných rozpočtů NATO – civilního, vojenského a infrastrukturního (ze kterého se financuje i výstavba společné infrastruktury na území jednotlivých členských států).

Dále se jedná o náklady na financování realizace cílů výstavby sil (Force Goals) v rámci ministerstva obrany na provoz stálé delegace ČR při NATO a zastoupení v integrované velitelské struktuře NATO. Určité finanční prostředky jsou nutné na oblast bezpečnosti informací. Spadá sem i provoz Národního bezpečnostního úřadu a náklady na provádění bezpečnostních prověrek.

V neposlední řadě je nutné počítat do tohoto „balíčku“ i financování naší účasti v zahraničních operacích, která by v případě našeho nečlenství v NATO pravděpodobně nebyla na tak vysoké úrovni.

Vedle zdrojů finančních je však třeba zmínit se také o **lidských zdrojích**. Jedním z formálních závazků, které Česká republika přijala v průběhu akcesních rozhovorů v roce 1997 (ještě

o nich budeme hovořit), bylo nejen zřízení stálé delegace na velitelství NATO v Bruselu, ale i Úřadů národního vojenského představitele na strategických velitelstvích v Evropě (SHAPE) a v Norfolku v USA (SACLANT) a také obsazení příslušného počtu pozic v integrované velitelské struktuře NATO. V té době se jednalo o více než 100 míst.

Nebylo zcela bez problémů obsadit všechna tato místa kvalifikovanými lidmi s příslušnou bezpečnostní prověrkou a jazykovou vybaveností. Vedle toho bylo nutné mít stejně kvalitním personálem obsazeny i klíčové pozice v ústředí, zejména na ministerstvech zahraničí a obrany. Tehdy jsme začali chápat proč nás naši budoucí spojenci i pracovníci z mezinárodního sekretariátu NATO dlouho dopředu upozorňovali, že je důležité věnovat náležitou pozornost zejména přípravě personálu. Často nám také doporučovali, že nejlepší způsob jak vychovat kvalitní důstojníky, připravené zastávat i vyšší funkce v NCS (NATO Command Structure), je dvojí vyslání. Nejprve na nižší funkci, kde získá potřebné znalosti a zkušenost v práci v mezinárodním prostředí. A následně, po nějaké době strávené v ústředí, pak může být vyslán na některou z vyšších pozic. Je to vyzkoušený model, který se osvědčil v řadě spojeneckých zemích.

Jestliže je Severoatlantická aliance pokládána za nejúspěšnější politicko-vojenskou organizaci v historii, je nutné konstatovat, že **bezpečnost informací** patří k jednomu ze základních stavebních prvků tohoto úspěchu. Proto byl na tuto oblast kladen zvláštní důraz již v průběhu akcesních rozhovorů. Vzhledem k naší čtyřicetileté totalitní minulosti byla Aliance nejenom velmi opatrná, ale i důsledná pokud jde o naše plnění standardů NATO. Česká republika navíc tuto oblast poněkud podcenila, což se v průběhu rozhovorů ukázalo. Otáleli jsme se zřízením Národního bezpečnostního úřadu, a tak první osoby musely být prověřovány na základě přechodného vládního nařízení. Nicméně jsme situaci rychle napravili a vytvořili tak důkladný systém prověřování, že nám Aliance udělila na jeden rok výjimku a uznávala naše certifikáty na stupeň „důvěrné“ jako by byly na stupeň „tajné“. Později nás také dávala dalším novým členům za vzor, jak má vypadat prověřování osob. Nutno však přiznat, že v prvních měsících našeho členství jsme zápasili s nedostatkem prověřených osob.

Pro úplnost je nutné zmínit i poslední oblast, **veřejnou podporu našeho vstupu do NATO**. I když je rozhodnutí o členství v Severoatlantické alianci rozhodnutím veskrze politickým, které má zásadní dopad na zajištění bezpečnosti státu, je jeho podpora veřejností důležitým faktorem.

Česká republika na tom ještě na začátku roku 1997 nebyla s veřejnou podporou vstupu do NATO příliš valně. V průměru se pohybovala kolem 46 %. Většina dotázaných jako hlavní důvod udávala nedostatek informací. To vedlo tehdejší ministerstva obrany a zahraničí k realizaci řady informačních aktivit. Stranou nezůstaly ani občanské iniciativy. Nakonec to bylo přece jenom lepší. Ke dni vstupu 12. března 1999 se veřejná podpora pohybovala kolem 56 % a dnes, po více než deseti letech členství, je mnohem vyšší. Severoatlantickou alianci se podařilo oddémonizovat. Většina občanů chápe, že díky členství v NATO je obrana a bezpečnost našeho státu zajištěna jako ještě nikdy v historii. Rozumná alternativa neexistuje a individuální obrana by byla nepoměrně nákladnější a vyžadovala by mnohem větší armádu.

Akcesní rozhovory

Aneb rozhovory o přístupu k Severoatlantické smlouvě. Jedná se o rutinní záležitost, kterou absoluuje každá nově vstupující země. Struktura a obsah rozhovorů se liší podle stupně připravenosti kandidáta. Celé rozhovory jsou vedeny formálně, což znamená „on the record“,

tedy na záznam. Ty naše se rozeběhly okamžitě po pozvání, které zaznělo na summitu NATO na začátku července 1997. Vedl je tehdejší náměstek generálního tajemníka NATO pro politiku (a pozdější velvyslanec Německa při NATO) Gebhard Moltke.

Na konci července již bylo první kolo. Zaměřilo se na **politické souvislosti členství**. Struktura jednání se odvíjela od jednotlivých článků Washingtonské smlouvy. Česká reprezentace se musela ke každému článku vyjádřit a vyslovovat politické závazky jejich naplňování. Náměstka Moltkeho navíc zajímala politická situace v ČR, názory celého spektra politických stran na členství, včetně veřejné podpory.

Washingtonská smlouva je klíčovým aliančním dokumentem a stala se i součástí našeho právního řádu. Každý by si ji měl občas znovu přečíst a připomenout si klíčové pasáže. Nejde jen o článek pět, důležité jsou všechny. Například článek tři, ve kterém se zavazujeme k neustálému zdokonalování a rozvíjení našich vlastních obranných prostředků nebo článek čtyři o možnosti konzultací kdykoliv se některá ze smluvních stran cítí ohrožena. Zapomínat bychom neměli ani na článek deset, který umožňuje další rozšiřování Aliance o kterýkoliv jiný evropský stát, který je schopen rozvíjet principy Washingtonské smlouvy a přispívat k bezpečnosti severoatlantické oblasti. Rozšiřování NATO tedy nelze *ad hoc* zablokovat jen proto, že si někdo myslí, že už má příliš mnoho členů.

Další kolo rozhovorů bylo věnováno **obraným a vojenským otázkám**. Byli jsme informováni o systému obranného plánování, který jsme již částečně znali z doby naší účasti v PfP a museli se zavázat k respektování principu „konsenzus minus jedna“. Používá se v situaci, kdy některý ze spojenců odmítá akceptovat přidělený cíl výstavby sil. V případě, že s jeho odmítnutím nesouhlasí všichni ostatní spojenci a dotčený spojenec zůstává osamocen (minus jedna), musí daný cíl akceptovat. Obdrželi jsme také zevrubnou informaci o integrované velitelské struktuře NATO a zavázali se k naplnění všech nám přidělených pozic.

Rozhovory o **zdrojích** byly zahájeny podrobným výkladem aliančních expertů o jednotlivých rozpočtech NATO (civilní, vojenský, infrastrukturní) a o způsobu výpočtu výše jednotlivých národních příspěvků. Pro Českou republiku byl navržen příspěvek 0,9 %. Základem pro výpočet byla výše HDP na jednoho obyvatele. Byli jsme také požádáni, abychom do ukončení rozhovorů formálně potvrdili náš souhlas s tímto návrhem.

Čtvrté kolo rozhovorů se týkalo **bezpečnosti informací**. Jak už bylo řečeno, věnuje Aliance této oblasti zvláštní pozornost. Zejména při rozšiřování NATO, kdy dochází ke zvýšené frekvenci výměny utajovaných informací, hrozí nebezpečí jejich diskreditace (úniku). Různé zpravodajské služby to velmi dobře vědí a snaží se této situaci využít. Nejdříve to vypadalo, že toto kolo vůbec nezačne. Když totiž představitelé Aliance zjistili, že u nás ještě nebyl zřízen Národní bezpečnostní úřad, který by měl provádět prověřování osob pro styk utajovanými informacemi NATO, nechtěli v akcesních rozhovorech pokračovat. Ještě že byla naše tehdejší vláda velice rychlá a dokázala ve velmi krátké době schválit přechodný režim podle kterého se mohly prověrky rozeběhnout. V tomto kole jsme se mimo jiné dozvěděli, že základní podmínkou pro dodržování bezpečnosti informací je schopnost přijímat, zacházet s nimi a ukládat veškeré druhy informací – v písemné, hlasové a elektronické podobě podle standardů NATO.

Vedle toho nám také začínalo být jasné, z čeho měla vlastně Aliance v případě rozšiřování o nové členy z bývalého „východního bloku“ takové obavy. Přesto, že od změny režimu uběhlo již sedm let, stále přežívaly obavy z infiltrace aliančních struktur tak zvanými „red-green officers“. Toto označení jsme tehdy slyšely poprvé a jak se v pozdějších letech ukázalo, ne naposled.

Na konec jsme úspěšně propluli i úskalími bezpečnosti informací a mohli vstoupit do **pátého, závěrečného kola** akcesní rozhovorů. Ještě než jsme si ale všichni společně řekli šampaňským, předali jsme vedoucímu delegace NATO G. Moltkemu tři významné dokumenty – dopis podepsaný předsedou vlády, kterým ČR formálně vyjadřuje zájem obdržet pozvání NATO přistoupit k Severoatlantické smlouvě (Letter of Intent), dále dopis ministra zahraničních věcí, informující o souhlasu vlády ČR přispívat do společných rozpočtů NATO navrhovaným podílem 0,9 % celkového objemu jednotlivých rozpočtů, a konečně dopis ministra zahraničních věcí potvrzující zájem ČR otevřít při NATO svoji misi. A pak už došlo na to šampaňské. Bylo co oslavovat a nejen z naší strany. I Aliance si určitě oddechla, že má za sebou historické první akcesní rozhovory se zeměmi z bývalého východního bloku a že nedopadly tak špatně.

Po deseti letech

Na úplném začátku našeho vstupování do NATO nás upozorňovali němečtí kolegové, že formální vstup do Aliance je jedna věc, ale být tzv. „full fledged member“, tedy plnohodnotný člen, nějakou dobu trvá. Přibližně osm až deset let. S odstupem oněch deseti let je nutné dát kolegům za pravdu. Podpisem Washingtonské smlouvy teprve začíná období tovaryšského zrání. Přebíráte práva a povinnosti člena NATO, ale zkraje ani nevíte jak s nimi nakládat. Tak jako v každém kolektivu, tak i v Alianci funguje fenomén „zelenáče“. Může sice mluvit a kázat zlato, ale přesto se na něj všichni dívají tak trochu skrze prsty. Ostruhy a respekt si teprve musí vysloužit. A to chce čas. Musíte se naučit všechny zvyklosti a rituály organizace, psaná i nepsaná pravidla. Musíte se učit co to znamená „consensus building“ – dosahování konsenzu, a to zejména v situacích, kdy na začátku jednání jsou jednotlivá národní stanoviska od sebe na hony vzdálená, a jak tohoto procesu využít k prosazení instrukcí z ústředí. Učíte se jak v Alianci probíhá proces rozhodování, jak postupovat při prosazování národních zájmů, jak vytvářet neformální koalice, se kterými můžete některé věci předjednat a při formálních zasedáních se svými návrhy uspět.

Je třeba si neskromně přiznat, že se nám to podařilo. Stali jsme se respektovaným členem Aliance, jehož hlas je dostatečně slyšet a uznáván. Je však ale třeba i přiznat, že svůj díl na tom má i samotná Aliance se svým ohromným kultivačním potenciálem. Porovnáváme-li naše metody a způsoby jednání těsně po vstupu a nyní, je možné zaregistrovat znatelný rozdíl. NATO je organizace, která si velmi zakládá na formálních i neformálních procedurách. Zaváže-li se tedy některý členský stát k čemukoli, např. realizaci cílů výstavby sil či k vyslání svých vojáků do některé z operací, nikoho ani nenapadne, že to nesplní. Můžete sice své závazky měnit, i na to existují procedury, ale dochází tím i k erozi někdy tak pracně vybudované dobré pověsti.

Ještě je třeba zmínit jeden z podstatných rysů Aliance, a tou je soudržnost všech členů v kritických chvílích. Byli jsme toho svědky v době letecké kampaně na Balkáně, při teroristických útocích v USA v září 2001 a jsme toho opakovaně svědky v operaci ISAF v Afghánistánu. Všichni můžeme mít nějaké výhrady, ale v kritických chvílích jsou zapomenuty a Aliance stojí v jedné řadě. Kdybychom za této situace realizovali některé myšlenky na redukci či dokonce odchod z Afghánistánu, *de facto* bychom se exkomunikovali z tohoto spojeneckého svazku a získali tím pověst spojence, na kterého není spolehnutí. Nic horšího by se nám už stát nemohlo. Vlastně ano, to kdybychom z NATO vystoupili.