
Převzato

Redakce Vojenských rozhledů vám představuje článek Ing. Zdeněka Petráše, Ph.D., z Centra bezpečnostních a vojensko-strategických studií Univerzity obrany. Ve svém článku autor navazuje na předchozí úvahy týkající se vztahů mezi Spojenými státy a evropskými členy Severoatlantické aliance, respektive EU, a dotýká se rovněž závěrů workshopu k problematice kolektivní obrany a transatlantických vazeb, který proběhl na Univerzitě obrany 2. dubna tohoto roku a který poměrně nekonkrétně akcentoval nutnost zachovat transatlantickou vazbu jako klíčovou podmínku zajištění obrany a bezpečnosti na evropském kontinentu. Článek byl pod názvem „Je transatlantická vazba stálou konstantou naší bezpečnosti?“ zveřejněn na webových stránkách Centra bezpečnostních a vojensko-strategických studií a je k dispozici na adrese <https://1url.cz/ZJQfo>.

Je transatlantická vazba stálou konstantou naší bezpečnosti?

Is the Transatlantic Bond a Permanent Constant for our Security?

Zdeněk Petráš

ÚVOD

O Alianci, její roli a úkolech souvisejících se současnou bezpečnostní situací v Evropě a ve světě se dnes hovoří téměř na každém kroku. Současné mnohdy kritické hodnocení stavu Aliance a vazby mezi Evropou a USA jsou často ovlivněny nedostatkem historické paměti a – na obou stranách Atlantiku – i nedostatkem logické argumentace, přičemž tento problém je zvláště patrný na evropské straně. Postoj jednotlivých členských zemí se přitom liší a je často závislý na jejich geografické vzdálenosti od hypotetické linie války, a to nejenom té na Ukrajině. Má tento nedostatek historické paměti a neznalost dynamiky vývoje, včetně předchozí situace, vliv na rozhodování v otázkách společné obrany – ať už evropské, nebo stále ještě té, která se týká Západu?

POČÁTEK TRANSATLANTICKÉ BEZPEČNOSTNÍ VAZBY

Spojené státy, opouštějící dosavadní praxi, která vždy upřednostňovala bilaterální vztahy, souhlasily s podpisem Severoatlantické smlouvy v dubnu 1949 pouze na naléhavou

žádost svých evropských partnerů, kteří se obávali sovětské expanze. Smlouva byla původně koncipována jako dohoda o kolektivní bezpečnosti, nikoliv jako trvalá aliance či organizace. Američtí političtí představitelé, stále čerstvě ovlivnění událostmi, které vedly k účasti Spojených států ve druhé světové válce, předvíдали vývoj situace v Evropě a uvědomovali si, že účinné odstrašení a obrana vyžadují více než jen formální závazek. Bylo zapotřebí politického orgánu, schopného v případě překvapivého útoku rychle mobilizovat stálé síly, které by byly pod jednotným velením. Tak se ze Severoatlantické smlouvy postupně vyvinula Organizace Severoatlantické smlouvy – NATO.

Členské státy jmenovaly své stálé zástupce do Severoatlantické rady, řídicího orgánu nové organizace, a dohodly se na vytvoření integrované vojenské velitelské struktury v čele s vrchním velitelem spojeneckých sil v Evropě. Abychom si připomněli význam, který této funkci byl přikládán, prvním jmenovaným se na počátku roku 1951 stal jeden z vítězných vojevůdců druhé světové války – generál Dwight D. Eisenhower, budoucí prezident Spojených států. Od té doby NATO zajišťuje kolektivní obranu prostřednictvím integrovaného systému, který stanovuje, jakými schopnostmi má každý člen přispět a jak je má nasadit. Ačkoli jednotlivé státy odpovídají za financování a nasazení vlastních ozbrojených sil, společné velení plánuje, připravuje a v případě potřeby i řídí alianční operace. Je důležité si uvědomit, že klíčovým prvkem tohoto procesu, jenž stejně tak zajišťuje i důvěryhodnost a připravenost Aliance, jsou americké síly, počítaje v to i jaderné zbraně, které jsou rozmístěny v Evropě a sdíleny se spojeneckými silami jako rozhodující stavební kámen alianční strategie odstrašování.

Integrovaný proces obranného plánování NATO a vedení společných operací funguje již více než sedm desetiletí. Ale tento přístup fungoval pouze díky tomu, že Spojené státy hrály sjednocující a zároveň dominantní roli. Pozemní, námořní a vzdušné síly Spojených států vykonávaly a dosud i nadále vykonávají mnoho klíčových vojenských funkcí Aliance. Výměnou za poskytnutí této bezpečnostní garance Spojené státy požádaly partnery v NATO, aby plně integrovali své ozbrojené síly pod vedením amerických důstojníků, kteří vždy zaujíмали klíčové pozice ve velitelské struktuře NATO, přičemž vrchní velitel sil USA rozmístěných v Evropě sloužil zároveň jako vrchní velitel aliančních sil.

Nepříjemná daň pro evropské země? Rozhodně ne, vzhledem k tomu, že většina z nich tak učinila ochotně a považovala integraci za konkrétní záruku, že Spojené státy zasáhnou na jejich obranu. Většina, ale ne všechny. Francie pod vedením svého ikonického prezidenta Charlese de Gaulla, který prosazoval autonomní pojetí francouzských zájmů, odmítla delegovat pravomoci v oblasti zahraničních vztahů a vyjednávací síly. Tvrdila, že nemá plnou důvěru v to, že Washington bude vždy sdílet bezpečnostní i mocenské zájmy Paříže. Francie nakonec nejenže vyvinula vlastní odstrašovací kapacitu včetně jaderných zbraní, ale v roce 1966 vystoupila z vojenské struktury NATO, a přesto zůstala členem samotné Aliance.

Ačkoli byla Francie jedinou evropskou zemí, která usilovala o naprostou autonomii v rozhodování a strategickém odstrašení, nebyla jedinou, která se snažila o větší nezávislost svých ozbrojených sil. V 70. letech, kdy se uvnitř NATO projevil rozpory ohledně války ve Vietnamu, se někteří evropští členové obávali zatažení do konfliktu, který podle nich nebyl v jejich bezpečnostním zájmu. Počátkem 80. let vyvolal neústupný postoj prezidenta Ronalda Reagana vůči Sovětskému svazu rostoucí obavy, že by Evropa mohla skončit jako doutnající, radioaktivní troska v důsledku konfrontace mezi Moskvou a

Washingtonem. A v neposlední řadě se v nedávné době některé evropské země výrazně odchýlily od amerických priorit, například v otázce války v Iráku.

VÝVOJ A TRANSFORMACE PO STUDENÉ VÁLCE

Po ukončení studené války sehrála nově se formující Evropská unie klíčovou roli při směřování evropských členů NATO k větší autonomii v otázkách obrany a bezpečnosti. Cílem bylo vytvoření společné zahraniční a bezpečnostní politiky, která by zahrnovala i posilující obrannou dimenzi. Lisabonská smlouva z roku 2009 mimo jiné zakotvila závazek ke vzájemné obraně a zároveň uznala, že pro členy NATO zůstává kolektivní bezpečnost v rámci Aliance primární. Je však třeba si přiznat, že navzdory četným politickým proklamacím byly praktické výsledky v této oblasti minimální.

Je příznačné – a dosud platné – že společná, jednotná evropská obrana nemůže existovat bez existence politické unie, jak se ostatně ukázalo již na neúspěšném pokusu o vytvoření Evropského obranného společenství. Teoreticky Spojené státy od počátku akceptovaly potřebu, aby Evropa převzala větší odpovědnost za svou vlastní bezpečnost v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU. Nicméně Spojené státy jaksi automaticky – a z dnešního pohledu i poněkud naivně – očekávaly, že větší evropská autonomie povede ke spravedlivějšímu sdílení celkové obranné zátěže, což je dlouhodobý cíl všech amerických administrativ od vzniku NATO. Vyšší evropské příspěvky ke společné obraně byly a nadále jsou požadovány, avšak měly a musí být směřovány na podporu NATO, nikoliv na budování paralelních a nezávislých struktur.

V této souvislosti stojí za připomenutí, že v roce 1998 tehdejší ministryně zahraničí USA Madeleine Albrightová prohlásila, že Spojené státy budou hodnotit evropské obranné iniciativy podle zásady tzv. 3D – Diminishment, Duplication, Discrimination – tedy žádné oslabování role NATO, žádné duplikování obranných závazků a žádná diskriminace vůči členům NATO, kteří nejsou zároveň členy EU. Na základě tohoto principu byla například jakákoli evropská iniciativa na zřízení samostatných stálých velitelství mimo strukturu Aliance ze strany Washingtonu považována za neslučitelnou s velitelskou strukturou NATO. Shodou okolností lze na tento princip narazit i v nedávno zveřejněné Bílé knize o evropské obraně (White Paper for European Defence and the ReArm Europe Plan/Readiness 2030). Znovu se tak otevírá otázka, která na evropském kontinentu rezonuje již více než tři desetiletí od konce studené války: Může NATO přežít bez Spojených států, které po celou historii Aliance hrály ústřední roli a byly jejím hlavním poskytovatelem bezpečnosti?

Bez ohledu na otřesy a odvracení pozornosti od reality, které by mohl případně způsobit návrat Donalda Trumpa do Bílého domu – a to v již tak křehkém bezpečnostním prostředí dnešního globalizovaného světa – si budování skutečně autonomní evropské obrany vyžaduje tři vzájemně provázané prvky: peníze, čas a spolupráci se Spojenými státy.

Náklady na realizaci této zásadní změny si vyžádají výrazné zvýšení evropských výdajů na obranu; podle nedávných prohlášení generálního tajemníka NATO Marka Rutteho budou muset členské státy vyčleňovat na obranu podstatně více než tři procenta svého

HDP. I při dostatečných finančních zdrojích však bude vytvoření evropské obranné alternativy trvat roky, ne-li více než deset let, než dosáhne požadovaných schopností. Z tohoto důvodu bude Evropa potřebovat aktivní spolupráci Spojených států při postupném přenášení odpovědnosti na ostatní členy NATO. Navíc v některých oblastech, zejména v oblasti jaderného odstrašení, není zcela jasné, zda by z úplného převodu pravomocí někdo skutečně profitoval.

Čistě teoreticky, pokud by Spojené státy pod tlakem administrativy Donalda Trumpa vystoupily z NATO, Washingtonská smlouva by zůstala v platnosti pro zbývajících 31 členů. V praxi by však bylo velmi obtížné nahradit roli Spojených států v Alianci, zvláště v tak krátkém čase, jaký si současná nepředvídatelná bezpečnostní situace vyžaduje. Vzhledem k možným zásadním změnám v americké zahraniční politice je pro zbytek NATO téměř nemyslitelné představit si budoucnost bez Spojených států a zároveň přetvořit Alianci tak, aby zůstala důvěryhodná.

Evropští lídři již schválili přístup založený na navýšení obranných zdrojů – částečně reálný, částečně spíše hypotetický. Výdaje na obranu byly vyňaty z některých rozpočtových omezení, nicméně i tak bude nutné tyto prostředky okamžitě investovat do posílení klíčových vojenských kapacit, které dlouhodobě zajišťují Spojené státy. Po 25 letech došlo ke generační obměně a vývoj, výzkum i samotná výroba v celé řadě zbrojních odvětví nemohou být bezproblémově obnoveny ani při vysokých finančních investicích.

BUDOUCNOST EVROPSKÉ OBRANY

V březnu tohoto roku na zasedání Evropské rady se evropští lídři rozhodli uvolnit přísná rozpočtová pravidla EU, která dosud omezovala možnosti zvyšování výdajů na obranu. Očekává se, že příliv finančních prostředků a jejich efektivní investování povede k pružnějšímu naplňování požadavků na schopnosti vyplývající z procesu obranného plánování. Tato iniciativa však předpokládá politickou jednotu – a ta bohužel v rámci EU zatím není samozřejmostí.

Evropské členské státy by se měly minimálně zavázat, že do počátku třicátých let 21. století poskytnou 75–80 % sil potřebných k realizaci regionálních obranných plánů Aliance. Z dlouhodobého hlediska by pak měly zajistit téměř všechny potřebné síly. To bude zahrnovat rozvoj kritických kapacit, jako je satelitní komunikace či modernizace systémů protivzdušné a protiraketové obrany, nezbytných pro vedení vysoce intenzivních a dlouhodobých bojových operací. Evropské vlády by zároveň měly výrazně posílit nábor, výcvik a přípravu vojenského personálu, což představuje odklon od dosavadní politiky profesionalizace ozbrojených sil, zaváděné v uplynulých desetiletích.

Jedná se o ambiciózní seznam záměrů, který však musí být zároveň realistický; i při dostatku finančních prostředků a času bude tento přechod vyžadovat aktivní podporu Spojených států. Příznačné je, že Německo – dlouhodobě země s relativně nízkými obrannými výdaji, která snad nejvíce spoléhá na neomezenou podporu USA, ačkoliv je největší evropskou ekonomikou – nedávno učinilo zásadní změnu ve své fiskální politice. V březnu německý parlament, ještě ve svém dosavadním složení, rozhodl o vyjmutí

výdajů na obranu z tradičně přísných rozpočtových omezení. Tento krok by mohl během několika let navýšit obranný rozpočet Německa až o 400 miliard eur.

Evropa však v těchto otázkách zůstává rozdělená. Nejde totiž o společný evropský dluh, ale o individuální fiskální strategie jednotlivých vlád. A jak už bylo naznačeno, řada z nich nadále váhá přijmout dodatečné dluhy v situaci, kdy jejich rozpočty nejsou v ideálním stavu.

GENEZE A VÝVOJ TRANSATLANTICKÝCH VZTAHŮ

Na počátku 90. let se objevovaly hlasy, které po zániku Varšavské smlouvy ve slepé víře v nástup trvalého a nezvratného míru předpokládaly postupný rozpad NATO. Ve stejném období však Ruská federace zahájila trajektorii geopolitického revizionismu, která se plně materializovala v roce 2014 anexí Krymu – událostí, která znamenala zásadní bod zlomu i pro Severoatlantickou alianci. NATO bylo nuceno reagovat a prokázat, že disponuje kredibilním obranným potenciálem založeným na vnitřní soudržnosti a jednotě členské základny a schopnosti efektivně aplikovat strategii odstrašení.

S nástupem nové Trumpovy administrativy se však exponenciálně prohloubila krize důvěry uvnitř Aliance. Evropští lídři si poprvé od založení Aliance přestali být jisti, zda USA zůstanou plně oddány transatlantickému partnerství a své vedoucí roli v rámci NATO. Je však třeba udělat krok zpět a přiznat, že skutečný vývoj je komplexnější, než naznačuje současná situace. Je dokonce namístě připomenout, že administrativy prezidenta Trumpa i jeho nástupce Bidena sehrály klíčovou roli v počáteční obraně Ukrajiny. Podpora Bílého domu v prvních kritických dnech ruské agrese v únoru 2022 byla pro ukrajinské přežití zásadní. Není přehnané tvrdit, že právě Washington sehrál určující úlohu v zachování ukrajinské státnosti. Nabízí se tedy otázka: Proč by se Spojené státy nyní měly vzdát tohoto významného strategického úspěchu – příběhu společného odhodlání při obraně svrchovanosti demokratického státu?

Spojené státy si navíc velmi dobře uvědomují rizika spojená s delegováním odpovědnosti za konfrontaci s Ruskem výhradně na Evropu a zejména po opakovaných selháních Minské dohody a tzv. normandského formátu (Francie, Německo, Ukrajina, Rusko) v letech 2014–2022. Tyto diplomatické iniciativy nejenže nedosáhly udržitelného řešení, ale jejich neúspěch přispěl k eskalaci konfliktu, který nakonec vyústil v plnohodnotnou invazi v únoru 2022. Washington tedy velmi dobře chápe, že strategické opuštění Evropy by otevřelo prostor ruskému expanzionismu. Tento vývoj osudově připomíná situaci před třemi dekádami. Tehdy byla Evropa rovněž neakceschopná samostatně čelit ozbrojenému konfliktu v Bosně a Hercegovině a mírové řešení bylo dosaženo až prostřednictvím Daytonských dohod z roku 1995 pod patronací USA. V tomto kontextu je důležité podtrhnout, že jak Trumpova, tak Bidenova administrativa se vyvarovaly chyby administrativy prezidenta Obamy z roku 2014, kdy USA ponechaly iniciativu ve věci Ukrajiny výhradně na evropských aktérech. Oproti tomu současné vedení Spojených států sehrálo klíčovou roli v organizaci mezinárodní podpory Kyjevu.

Příklady z předchozího období by tudíž měly naznačovat, že může být v zájmu Evropy v zásadě uvítat strategický závazek Spojených států, který ve skutečnosti stojí v cestě

širšímu přesunu Washingtonu z Evropy do Číny. Aby však uspěli, musí obě strany Atlantiku rychle překlenout obrovskou propast nedůvěry. Americká vojenská přítomnost v Evropě byla v posledních letech posílena, ale zdaleka se nevyrovná statisícům ruských vojáků na ukrajinském Donbase. I Trumpova administrativa potřebuje své evropské partnery a v tomto konkrétním případě to otevřeně uznala tím, že požádala evropské síly, aby zaručily nebo prosadily případnou dohodu o Ukrajině.

DŮVĚRA A SOLIDARITA MEZI PARTNERY

Spojené státy jsou unavené z neustálého financování svobody a bezpečnosti Evropy, zatímco evropské státy stále více zpochybňují závazek Washingtonu k obraně kontinentu. V případě, že by Spojené státy opustily NATO a stáhly své síly z Evropy, hrozil by kolaps integrované obranné struktury, která se budovala po desítky let a která představuje nejen operační základ, ale i hodnotovou kulturu a rámec pro moderní a efektivní obranu. Z pragmatického hlediska je třeba uznat, že evropské státy dnes nedisponují vojenskými ani technologickými kapacitami, které by okamžitě nahradily to, co po desetiletí zajišťovaly Spojené státy. Je tomu tak i proto, že právě Washington dlouhodobě naznačoval, že budování paralelních schopností by bylo duplicitní a ekonomicky neefektivní.

V určitých oblastech, například v oblasti jaderného odstrašení, mohou Spojené státy dokonce preferovat setrvání v NATO, pokud by alternativou byl rozvoj vlastních jaderných kapacit některých evropských států. Napětí, ať už skutečné nebo pouze vnímané, dnes rozděluje transatlantické vztahy. Často se přitom zapomíná, že Spojené státy se po celá desetiletí etablovaly nejen jako partner, ale také jako evropská mocnost, a to i prostřednictvím fyzické přítomnosti svých sil.

Při pohledu do historie a vývoje Severoatlantické aliance je zřejmé, že Spojené státy po dlouhou dobu nepůsobily pouze jako externí spojenec, ale jako klíčová součást evropské strategické architektury. Otázkou zůstává, zda tomu tak je i dnes, nebo zda tím ještě mohou být. Za aktuálním napětím, včetně složitých vztahů mezi Washingtonem a Kyjevem, se skrývá otázka evropské role v bezpečnostní rovnici. Příležitost k obnovení dialogu a k vyvážení transatlantických vztahů by měla vést Evropany nikoli ke konfrontaci, ale k rozhodnému postoji, který umožní jednat s Washingtonem na základě reciprocity. Cílem by mělo být dosažení trvalých, bezpečných a důvěryhodných mírových ujednání. To se týká i situace na Ukrajině, která se stala klíčovým bodem evropské bezpečnostní architektury.

Zásadní a aktuální otázkou zůstává postoj k Rusku a hledání způsobu, jak čelit destabilizačním snahám Moskvy, které ohrožují nejen strategickou stabilitu v Evropě, ale i bezpečnost amerických vojenských zařízení rozmístěných na evropském území. Evropa i Spojené státy musí být připraveny na dlouhý, složitý a náročný proces transformace bezpečnostního prostředí. Tento proces klade vysoké nároky, které přesahují schopnosti současného evropského vedení.

ZÁVĚR

Evropské mocnosti musí, pokud chtějí účinně hájit své strategické zájmy a obnovit funkčnost Aliance, nejen převzít větší díl odpovědnosti, například prostřednictvím posílení kolektivních obranných kapacit NATO, ale také umožnit Spojeným státům setrvat v roli evropské mocnosti. Ostatně i slovy prvního generálního tajemníka NATO lorda Hastingsse L. Ismaye bylo úkolem Aliance udržet Ameriku v Evropě, Rusko mimo západní Evropu a Německo při zemi. V podobném duchu popsal pozici USA v Evropě i americký diplomat Richard Holbrooke v roce 1995 ve svém článku uveřejněném v časopise *Foreign Affairs*, kde upozorňoval na to, že stabilita Evropy je nemyslitelná bez aktivního amerického angažmá. Evropa ve 21. století tak stále potřebuje aktivní americké zapojení, které bylo po půl století nezbytnou součástí bezpečnostní stability.