
Nové parametry evropské bezpečnosti

Jurij Davydov

Skončení „studené války“, „sametové revoluce“ v zemích bývalé východní Evropy, sjednocení Německa a rozpad Sovětského svazu vedly k tomu, že poválečná bipolární struktura evropské bezpečnosti, nebezpečná ve své konfrontační podstatě, přesto však stabilní, ztratila svůj smysl především proto, že se podstatně změnil základ, na němž byla postavena. V roce 1990 na konferenci KBSE v Paříži země tehdejší Varšavské smlouvy a NATO podepsaly prohlášení, že se již vzájemně nepovažují za protivníky, ale pokládají se za partnery. To samo objektivně vyžadovalo revizi onoho základu, na němž spočíval dřívější systém evropské bezpečnosti, a odpovídající změnu jeho struktur. Konec Varšavské smlouvy jen zesílil potřebu takového přehodnocení. Tento proces se však vlekl. Byly podnikány pokusy přizpůsobit dřívější struktury změněné situaci, ovšem šlo jen o jejich lehkou modernizaci.

Mezitím v Evropě namísto starých vznikly nové hrozby a bezpečnostní problémy. K nim patří politická nestabilita postsocialistických států, rozpad některých z nich, etnicko-politické konflikty, přerůstající v ozbrojené střety, ba i války, doprovázené barbarskou krutostí a proudy běženců, hrozba nových „Černobyľů“ z možných havárií v jaderných elektrárnách, v chemických i bakteriologických podnicích, v místech ukládání jaderných odpadů a v procesu jaderného odzbrojování, hrozba ekologických katastrof, nekontrolovatelných migračních proudů pracovních sil uvolňovaných v průběhu tržních reforem v post-socialistickém světě, narůstání nacionálního i mezinárodního terorismu, internacionalizace mafiánských struktur atd. Dřívější instituce a mechanismy evropské bezpečnosti, vytvořené pro vedení velké války, se ukázaly neschopné odpovědět na tyto výzvy. Nejzřetelněji to demonstrovala jugoslávská krize, ale nejen ona.

K tomu je třeba přičíst bezpečnostní vakuum, jež vzniklo ve střední a východní Evropě po rozpadu Varšavské smlouvy. V tomto regionu se mnozí obávají negativních důsledků politické nevyhraněnosti a nestability postsovětské zóny a jeho představitele děsí perspektiva, že by se opět mohl stát „narázníkovou zónou“ a místem zápasu velmocí o uplatnění svého vlivu. Otázka střední a východní Evropy se podobně jako v letech „studené války“ stává jak pro Západ, tak i pro Rusko a pro samotný tento region zkouškou upřímnosti jejich akceptace nových „pravidel hry“, vznikajících z měnící se situace, což je způsobeno následujícími momenty:

1) Většina zemí střední a východní Evropy se chce přičlenit nejen k západním hodnotám, ale i ke strukturám Západu, zdůvodňující tuto snahu nejen civilizační blízkostí, ale spíše potenciální hrozbou z postsovětského prostoru.

2) Vzhledem ke geopolitické blízkosti má tento region velký význam pro západní Evropu jak z hlediska bezpečnostních zájmů v širokém slova smyslu, tak i se zřetelem k jejímu zájmu o rozšíření svých integračních struktur (Evropské unie, Západoevropské unie) o tyto země.

3) V dohledné budoucnosti budou Spojené státy považovat region střední a východní Evropy za jeden z faktorů svých vztahů se západní Evropou a za nástroj působení na politiku Ruska.

4) Tento region má strategický význam pro Rusko nejen pro blízkost k jeho hranicím, ale i proto, že přes něj vede jeho cesta do Evropy.

5) Po „sametových“ revolucích se prohlubuje vzájemné odcizení mezi zeměmi střední a východní Evropy a Ruskem.

A konečně existuje problém Ruska (a s ním spjatého rozsáhlého a neklidného prostoru bývalého SSSR), které teprve řeší problém vlastní identifikace, procházejíc etapou trýznivé modernizace, jejíž výsledek si zatím nikdo netroufá předpovídat. Sama Evropa (především západní) nezná jasnou odpověď na otázku, co by pro ni bylo lepší: Mít Rusko v sobě, a tak získat možnost ovlivňování jeho vývoje, anebo se od něj distancovat, a tak se vyhnout vtažení do jeho nelehkých problémů?

Nutnost vytvoření nového systému evropské bezpečnosti uznávají všichni. Objevuje se však důležitá otázka: Na jakém základě má být budován? Mnozí experti se domnívají, že by se jejím základem mohly stát současné fungující evropské struktury, které mají vztah k bezpečnosti.

Evropská unie zajišťuje dnes svým členům rozkvět, v historii evropského kontinentu nevídaný. Avšak spolupráce s Evropskou unií v rovině bezpečnosti zatím není tak perspektivní. To se již ukázalo v jugoslávském konfliktu a v pokusech Evropanů uhasit jej vlastními silami. Evropská unie, která se tohoto úkolu energicky chopila ve snaze potvrdit své právo na vedení Evropy, zde utrpěla fiasko. Západoevropská unie, která – jak se předpokládá – se má v nedaleké budoucnosti stát bezpečnostní organizací Evropské unie, zatím takovou organizací není. Pořádá sice užitečné semináře a diskuze, publikuje prohlášení svých představitelů, ochotně přijímá za přidružené členy perspektivní účastníky Evropské unie, ale nemá vojenskou organizaci ani vlastní operační struktury.

Když se nespíňují naděje, spojované s organizováním celoevropské bezpečnosti, pak mnozí obvykle spatřují záchranou kotvu v KBSE. Ale KBSE, i když byla nedávno přejmenována na Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), není bezpečnostní organizací a sotva se jí stane v nejbližší budoucnosti. Je to fórum pro posuzování bezpečnostních problémů a pro vypracovávání normativních aspektů mezinárodních vztahů v Evropě. A na tomto poli OBSE v mnohém uspěla. Ale rovnoprávnost 52 členů OBSE, z nichž každý má vlastní vidění hrozeb a způsobů jejich neutralizace, paralyzuje její účinnost. V euroatlantickém prostoru se však těžko najde stát, ochotný světit svou bezpečnost do rukou OBSE. To neznamená, že bychom se měli vzdávat myšlenky posílení jejího politického vlivu ve sféře bezpečnosti, uvědomujice si zároveň její meze.

Kolektivní bezpečnost v rámci Společenství nezávislých států, odpovídající snahám řady jeho členů zejména ve sféře vynucování míru, je kolektivní jen na úrovni diskuze. Na úrovni rozhodování, a tím spíše praktického jednání partneři v SNS dávají přednost tomu, aby hlavní odpovědnost, stejně jako materiální břímě neslo Rusko. Pro ně je taková dominantní role Ruska do určité doby pohodlná, protože jim pomáhá řešit vlastní problémy. A aby tato dominance nezacházela příliš daleko, lze občas „zahrát do noty“ Západu poukazováním na imperiální ambice Moskvy, a to tím spíše, že ta sama k tomu někdy poskytuje důvod. To vše připomíná dřívější Varšavskou smlouvu, kde všichni byli nespokojeni se SSSR, ale ochotně plnili jeho vůli a po straně si stěžovali Západu na svou bezprávnost. V dnešní době je spojení kolektivní bezpečnosti SNS s evropskou zatím krajně problematické, děje se tak zase přes Rusko. Hlavní nedostatek kolektivní bezpečnosti SNS však spočívá v tom, že nebylo s to reagovat na výzvy, vycházející ze samotného postsovětského prostoru.

Fakticky jedinou fungující strukturou evropské bezpečnosti v současných podmínkách je NATO, které má organizaci, zdroje i zkušenosti se vzájemnou spoluprací vojenských mechanismů šestnácti států. Ovšem NATO, vytvořené pro vedení velké války, nyní prožívá funkční krizi. Může během několika hodin vyhladit Bosnu z povrchu zemského, ale není s to dostat k jednacím stolu tamější válčící strany nebo odrazit nové hrozby pro euroatlantickou zónu. Jeho přednost spočívá v tom, že na rozdíl od bývalé Varšavské smlouvy přežilo konec „studené války“, protože projevilo adaptační potenciál. Z toho vychází snaha Západoevropanů o jeho zachování (kapitál byl investován a pracuje) i snaha Východoevropanů o vstup do této aliance.

Severoatlantická rada pro spolupráci, do níž Moskva jednu dobu vkládala naděje, že by se mohla změnit na celoevropskou bezpečnostní strukturu, se takovou nikdy nestane. Podle záměrů jejich iniciátorů má totiž jiné funkce – být „přípravkou“ pro postsocialistické země, přihlašující se k novému společensko-politickému paradigmatu. Totéž lze říci i o programu Partnerství pro mír. Sám o sobě prospěšný, realizuje ideu spolupráce NATO s jednotlivými evropskými státy, nikoli však vytváření všeobecného (společného) systému bezpečnosti.

Při posuzování těchto struktur jako základu pro vytvoření celoevropského bezpečnostního systému se mezi Ruskem a Západem projeví vážné rozdíly zásadního charakteru.

Moskva zastává názor, že by se ústřední složkou nového evropského bezpečnostního systému měla stát OBSE, odpovídajícím způsobem zmodernizovaná a strukturovaná. To neznamená, že ruská diplomacie prosazuje likvidaci NATO, ZEU a jiných bezpečnostních organizací, nýbrž soudí, že by všechny nakonec mohly působit pod stíechou OBSE, která by jim udělovala mandát pro činnost různého druhu. Moskva vychází z toho, že OBSE je na rozdíl od jiných organizací jedinou strukturou, sdružující všechny evropské země, USA a Kanadu, a proto právě jí by měla být dána přednost. Pokud jde o její slabiny, mohou být překonány vytvořením akceschopných institucí a mechanismů v jejím rámci.

Naproti tomu západní činitelé, jejichž mínění v mnohém sdílají i představitelé zemí střední a východní Evropy, vycházejí z toho, že by se nový systém evropské bezpečnosti měl vytvářet prostorovým, avšak výběrovým rozšiřováním NATO, které přirozeně musí být zreformováno, aby mohlo adekvátně odpovídat na současné výzvy. Tato západní koncepce se již fakticky začala realizovat, když v prosinci 1994 zasedání Severoatlantické rady přijalo zásadní rozhodnutí o rozšíření bloku o čtyři země střední a východní Evropy – Polsko, Maďarsko, Českou republiku a Slovensko (výhledově pak o další země tohoto regionu, včetně pobaltských států). Všechny ostatní struktury evropského kontinentu, orientované na jeho bezpečnost, fungující či nově vznikající, mají pak hrát buď marginální, nebo specifickou roli.

Pokud jde o Rusko, ani v dohledné budoucnosti nejspíš nemůže počítat s členstvím v NATO. Za prvé, nepřejí si to USA ani západní Evropa, které na sebe nechtějí brát odpovědnost za problémy politicky nestabilní mocnosti bez přesvědčení, že se Rusko udrží na demokratické vlně. Za druhé, nechtějí to jeho bývalí spojenci ve Varšavské smlouvě, protože vstup Ruska do této aliance by automaticky zdevalvoval jejich vlastní význam v ní. Za třetí, nechce to ani ruská generalita, která se obává, že účast v této alianci nevyhnutelně povede k demokratizaci „jejich“ armády, k nastolení občanské kontroly nad ní. A jestliže pro země střední a východní Evropy je Partnerství pro mír „přípravnou třídou“ pro vstup do NATO, pak Moskva riskuje, že setrvá v této „třídě“ nadlouho, ne-li navždycky. To ale znamená, že Rusko, velmoc nejvíce postižená dvěma světovými válkami, které k ní přišly z Evropy, země, jejíž bezpečnost je objektivně spjata s Evropou, zůstane stranou hlavních struktur jejího vznikajícího bezpečnostního systému, vylučuje se z procesu zásadního rozhodování v této sféře.

O negativních důsledcích možného rozšíření NATO na východ se diskutuje v ruských sdělovacích prostředcích. Při tom jsou vyjadřována následující stanoviska. Za prvé, NATO se dostává (byť zatím na omezeném úseku) bezprostředně k hranicím Ruska, zbavující zcela smyslu vojenskou rovnováhu v Evropě, vytvořenou Smlouvou o konvenčních ozbrojených silách v Evropě, podepsanou v roce 1990 v Paříži. Za druhé, bezpečnost Ruska se fakticky odděluje od evropské, ačkoli objektivně jsou spjaté. Za třetí, zdá se stále pravděpodobnější, že rozšíření NATO i nová struktura evropské bezpečnosti, vznikající v této souvislosti, směřují proti Rusku, anebo minimálně k jeho izolaci. Za čtvrté, Moskva se cítí ponížena tím, že NATO, aniž by nějak reagovalo na zhroucení komunismu v Evropě, na rozpuštění Varšavské smlouvy a poté i Sovětského svazu, se dnes pokouší zvýšit svou moc „sbíráním jejich stěpů“.

Nakonec se ve společnosti, zejména na úrovni politické elity, zformoval konsenzus na bázi negativního postoje k expanzi NATO na východ. V předvolebním období ideu jejího

odmítání aktivně využívají nacionální komunisté, liberální střed, ba i sama vláda, snažíc se přebrat opozici některá hesla a zaujmout tvrdší postoj než ona. Rozhodné a bezalternativní ruské „ne“ nutně vede ke stejně rozhodnému a bezalternativnímu „ano“ ze strany Západu a zemí střední a východní Evropy; nikdo z principiálních důvodů nemůže souhlasit s tím, že druhá strana má výlučné právo veta k řešení dané otázky. Za těchto okolností není hledání kompromisních řešení populární ani v Rusku, ale ani na Západě, nicméně takové snahy se projevují na obou stranách, což je patrně jediná cesta k řešení vzniklého problému.

Ústředním problémem je zde otázka místa Ruska a NATO ve vznikajícím systému evropské bezpečnosti, především otázka charakteru jejich spolupráce. Je zcela zřejmé, že evropská bezpečnost nebude ani pevná, ani účinná, zůstane-li z ní vyřazeno Rusko, anebo ocitne-li se na jejím okraji. Je také zcela zřejmé, že nebude taková ani onaká, pokud nebude zahrnovat struktury NATO a zkušenosti této vojenské organizace. Hlavní problém (rozpor) vznikajícího systému nové evropské bezpečnosti spočívá tedy v tom, že je nereálný bez účasti jak NATO, tak i Ruska, ale přitom vzhledem k objektivním okolnostem jej nelze vyřešit jejich spojením. Stejně tak rozšíření NATO samo o sobě nevyřeší základní problém evropské bezpečnosti, neboť může ještě více vzdálit Rusko od aliance.

Lze tento rozpor překonat? Jestliže posuzujeme celý uvedený problém v širším kontextu, je možné přeformulovat jednací agendu tak, aby nešlo jen o rozšíření NATO, o včlenění či vyřazení Ruska z tohoto procesu, ale o vytvoření nové struktury evropské (euroatlantické) bezpečnosti, jejímiž složkami by se staly NATO, země střední a východní Evropy i Rusko. Výstavba nové struktury evropské (euroatlantické) bezpečnosti by mohla zahrnovat tři podstatné složky, které by měly začít působit synchronně, nikoli postupně.

1) Je třeba dosáhnout zásadního souhlasu všech stran s tím, že nová struktura evropské (euroatlantické) bezpečnosti bude spočívat na dvou samostatných pilířích – na Rusku, spojeném systémem kolektivní bezpečnosti s těmi zeměmi SNS, které se na něm budou chtít podílet, a na NATO, rozšířeném v dané etapě o čtyři země střední a východní Evropy. Do jisté míry by to znamenalo obnovení stabilního bipolárního systému bezpečnosti, nikoli ale konfrontačního, nýbrž kooperačního typu.

2) Uvažuje se o podmínkách, které by Rusku umožňovaly zbavit se možných rizik vyplývajících z rozšíření NATO. K takovým podmínkám patří určitá demilitarizace nových členů vstupujících do NATO. Tento požadavek je zcela odůvodněný, uvážíme-li, že možný vstup těchto zemí do NATO bude odporovat logice i smyslu rozdělení kvót konvenční výzbroje, zakotveného v pařížské Smlouvě o konvenčních ozbrojených silách v Evropě z roku 1990. Kromě toho by k takovým podmínkám pravděpodobně mohly patřit i takové momenty, jako je časová prodleva, potřebná pro adaptaci Ruska na novou situaci, trvalé nerozmísťování jaderných zbraní (podle Smlouvy 2 + 4 ve vztahu k bývalému východnímu Německu) a zahraničních vojsk v době míru na území těchto států, moratorium na rozvinování útočných zbraní v zónách přiléhajících k hranicím postsovětského prostoru, zákaz (nebo omezení) pořádání vojenských cvičení se zahraniční účastí v oblastech přiléhajících k ruským hranicím bez dohody s Moskvou, vzájemné vyrozumívání o přesunech vojsk nad dohodnutý limit, záruky nedotknutelnosti nynějšího statu Kalininské oblasti, stažení (v každém případě v dané etapě) otázky vstupu pobaltských států do NATO jako jeho plnoprávných členů atd. V průběhu jednání by bylo možné upřesnit výčet těchto kompenzací. Je zde však zapotřebí zachovávat míru a nepokoušet se vnucovat podmínky, pro partnery nepřijatelné nebo urážející.

3) Jde o uzavření – současně se splněním těchto nezbytných podmínek – Smlouvy o vzájemné bezpečnosti mezi Ruskem a NATO (ne podle formule 16 + 1, kdy se organizace zbavuje odpovědnosti, ale podle formule 1 + 1). Je sice pravda, že NATO nikdy podobnou dohodu neuzavřelo, ale v zásadě zde není nic nemožného. Smlouva by měla vycházet z toho, že evropská bezpečnost je založena na vojensko-politické dohodě Ruska a NATO, v jejímž rámci by mohly být v té či oné formě vymíňeny a právně zakotveny dvoustranné závazky (záruky) týkající se vzájemné bezpečnosti. Smlouva by měla stano-

vit normy, struktury a mechanismy, zabezpečující realizaci těchto vzájemných závazků (záruk), stejně jako meze, za něž se za určitých okolností nemohou rozšiřovat. Otázka dalšího rozšiřování bloku by mohla být posuzována společně, tj. NATO, Ruskem (v případě, pokud se to dotýká jeho zájmů) a novými kandidáty.

Myšlenku uzavření podobné smlouvy mezi Ruskem a NATO vyjadřují mnozí západní analytici, mimo jiné Zbigniew Brzezinski i Henry Kissinger, a nedávno byla navržena jako kolektivní iniciativa zemí Evropské unie. Různé její západní interpretace mají shodnou podstatu, tj. vymoci od Ruska souhlas s rozšířením NATO, a liší se pouze navrhovaným rozsahem dvoustranné spolupráce. Nejpodstatnějším momentem je zde otázka, jak posuzovat tuto smlouvu: Jako náhradu za souhlas Ruska s rozšířením NATO (varianta Západu), nebo jako dokument, který má samostatnou hodnotu, směřuje k zajištění dlouhodobého strategického partnerství a buduje základy nové evropské bezpečnosti, založené na spolupráci obou stran?

Z hlediska perspektivních zájmů celé Evropy se uvedená varianta zdá jako nejreálnější, umožňující odstranit hlavní protiklady mezi Ruskem, NATO a zeměmi střední a východní Evropy a skloubit jejich zájmy, ale také jako neoptimálnější, neboť integruje ruskou bezpečnost do evropské, aniž by je oddělovala. Dosažení takových ujednání a společná práce na jejich realizaci umožní zahájit k vzájemnému prospěchu proces normalizace vztahů Ruska se zeměmi střední a východní Evropy a překonat rozrůstající se napětí se zeměmi Západu. Rusku samotnému poskytne možnost pokojně se zabývat vnitřními záležitostmi při současném zachování vlastní důstojnosti v mezinárodních záležitostech.