
Helsinský proces a nová bezpečnostní architektura Evropy

K výsledkům Helsinské následné schůzky a summitu KBSE 1992

Ladislav Líska, Jan Pecháček

Evropa opět prochází jednou z nestabilizovaných, kritických fází svého vývoje. Po zhroucení komunistických režimů v její východní části a s jejich existencí spojeného bipolárního blokového systému v mezinárodních vztazích jsme všichni vtaženi do procesů vyvolaných snahou o vytvoření nového evropského řádu, při nichž jde o víc než o pouhý nový systém mezinárodních vztahů. Ten by měl nadále spočívat na jednotném systému hodnot: na demokracii založené na lidských právech a základních svobodách, prosperitě dosahované kombinací ekonomické svobody a sociální spravedlnosti, jakož i stejné bezpečnosti pro všechny.

Realizace vize nového evropského řádu, obsažené v Pařížské chartě pro novou Evropu, se po jejím přijetí na schůzce nejvyšších představitelů zúčastněných států KBSE v listopadu 1990 (první po skončení studené války) zdála poměrně blízká. Avšak rozpoutané i dosud latentní konflikty, lemující cestu vytyčenou Pařížskou chartou, ukazují, že účastníci čeká rozporný vývojový proces, brzděný srážkami protichůdných tendencí konstrukce a destrukce, integrace a dezintegrace. Krátké, ale intenzivní zkušenosti mezinárodního společenství zdůrazňují potřebu posílení prvků systémového přístupu ke zvládnutí procesu změn a k jeho udržení v pozitivním směru.

KBSE je velmi vážně míněný pokus jeho aktivních účastnických států o takový systémový a navíc komplexní přístup, stále zdokonalovaný. To, že zúčastněné státy tváří v tvář revoluční změně předchozího – byť negativně – stabilizovaného stavu nepřikročily k vytváření nové organizace, ale k cílevědomému přizpůsobování KBSE novým nárokům a k pracování interakce KBSE s existující strukturou použitelných mezinárodních organizací, hovoří samo za sebe.

Smyslem tohoto článku je přiblížit vnitřní „operační systém“ umožňující fungování specifického fenoménu KBSE, vytrvale označovaného na rozdíl od mezinárodních organizací jako proces. V nemenší míře má článek také věcně rekapitulovat okamžitý stav přizpůsobení KBSE současným a budoucím nárokům. Dále má usnadnit posouzení, nakolik je KBSE – jako proces progresivního zapojování států i aktivní veřejnosti do úsilí o uvědomělé modifikování vývoje mezinárodního společenství a společností v něm – takového ovlivňování schopna. A zejména má ukázat, nakolik je tento institucionalizující se proces KBSE schopen v celé oblasti vymezené územím zúčastněných států udržet makroproces přeměn ve směru k ideálu Evropy jednotné ve sdílení základních hodnot a osvobozené od nejružnějších tváří strachu.

Autoritativní zhodnocení vývoje od pařížského summitu KBSE, vytyčení další cesty a schválení odpovídajících úprav KBSE byly hlavními úkoly loňské Helsinské následné schůzky a na ní navazujícího summitu.

I. Helsinský proces v bipolárním blokovém systému

Helsinský proces, který se postupně stal významným faktorem evropského i širšího mezinárodního vývoje po druhé světové válce, není abstraktní pojem, ale výraz konkré-

ního úsilí v konkrétní historické situaci. Tu v podstatě určovala existence bipolárního blokového systému nastoleného v Evropě hlavními vítězi druhé světové války – USA a Sovětským svazem. Tyto mocnosti měly rozhodující vliv na poválečné uspořádání zejména v Evropě a v totálně poraženém a okupovaném Německu. Rozpory, které v této souvislosti stále víc vystupovaly do popředí, přerostly brzy v tzv. studenou válku, jež koncem 40. let vedla k rozdělení Německa a Evropy, k vytváření dvou soupeřících bloků v Evropě i v širším měřítku. Evropa se v jistém smyslu stala rukojmím obou supervelmocí, jejichž mezinárodní postavení výrazně posilovalo vlastnictví zbraní hromadného ničení, jakož i hluboký úpadek evropských zemí.

Vytvoření bipolárního blokového systému v Evropě bylo dokončeno v polovině padesátých let začleněním obou německých států – SRN a NDR – do těchto bloků a jejich vojensko-politických organizací. V obou seskupeních byla Němcům přisouzena významná úloha. Účast v blocích měla zajistit nejen maximální využití německých kapacit v širším zájmu, ale současně je i kontrolovat. V tom se spářovalo řešení podstaty německé otázky z hlediska evropské bezpečnosti v dané situaci, avšak jeho konečná podoba byla ponechána dalšímu vývoji.

Konference nejvyšších představitelů hlavních mocností protihitlerovské koalice, která se v létě 1955 sešla v Ženevě, vzala toto bipolární blokové uspořádání na vědomí. Hlavní zájem obou supervelmocí se poté soustředil na konsolidaci vlastních seskupení a minimalizaci rizika rozpoutání jaderné války. Toto úsilí se ještě zvýšilo po překonání další berlínské krize (1958–1961) a zejména krize vyvolané v souvislosti s rozmístěním sovětských raket na Kubě v roce 1962, kdy jaderné střetnutí mezi oběma supervelmocemi bylo odvráceno doslova v poslední chvíli. Tyto události přispěly v šedesátých letech k všestrannému poznání, že politika usilující o změnu statu quo musí být v jaderném věku krajně omezitelná, všestranně zajištěná a realizovatelná jen mírovou cestou v dlouhodobější perspektivě a při vzájemném respektování základních zájmů.

Toto poznání mělo dalekosáhlý vliv zejména na Evropu, kde proti sobě stály armády obou seskupení, disponující jaderným potenciálem, přičemž ve hře byly tzv. životní zájmy jak SSSR, tak i USA, o evropských nemluvě. To vedlo západní alianci k přijetí strategie zaměřené na postupnou změnu statu quo mírovou cestou, založené nejen na posilování vlastní síly, ale i na jednání a rozvoj vztahů s druhou stranou. Na této strategii se začala stále výrazněji podílet i západoněmecká politika, která pod tlakem reality byla přinucena opustit striktní výklad tzv. Hallsteinovy doktríny o výlučném zastupování Německa západoněmeckým státem a začít pod heslem „změn přiblížením“ rozvíjet dlouhodobě koncipovanou politiku normalizace vztahů se zeměmi sovětského bloku.

Také Sovětský svaz a jeho spojenci (s výjimkou NDR) měli objektivní zájem na uvolnění a rozvoji kontaktů se Západem. Výrazem toho se stala jejich široce založená iniciativa na svolání „celoevropské“ konference o bezpečnosti a spolupráci navazující na návrhy z padesátých let. Jejím smyslem bylo neutralizovat dopad nové východní politiky SRN a celkové západní strategie na vývoj uvnitř sovětského bloku, zejména na rostoucí odstředivé a inovační tendence, a konečně prosadit uznání statu quo v Evropě a v Německu, především mezinárodněprávní uznání existence dvou německých států.

Západní země reagovaly proto na návrhy sovětského bloku zpočátku zdrženlivě. Konference se však nakonec uskutečnila. Po několikaletém jednání podepsali nejvyšší představitelé prakticky všech evropských států, USA a Kanady 1. srpna 1975 v Helsinkách Závěrečný akt, který v jistém smyslu potvrzoval status quo v Evropě, zejména existující hranice a jejich nedotknutelnost, ale který současně nabízel možnosti pro jeho překonání zejména formulací závazků v oblasti lidských práv. Národům Evropy se tak otevřel prostor pro rozvoj mnohostranných aktivit a posilování pocitů evropské solidarity a identity bez ohledu na blokovou příslušnost. Právě z toho se začalo odvíjet to, co se stalo známým pod označením helsinký proces, jež významně přispěl k oslabení konfrontace a k jistému překlenutí rozdělení Evropy.

Velkou úlohu při rozvíjení tohoto procesu sehrály tzv. následné schůzky KBSE,

postupně prohlubující a rozšiřující přijaté závazky. Nosným obsahem helsinského procesu se stala lidská práva, jejich prosazování a dodržování, což otevřelo prostor i pro urychlení společensko-politického vývoje a vyvíjelo tlak na změny v komunistických zemích.

Helsinský proces, umožněný zájmem obou supervelmocí na určitém mezinárodním uvolnění, avšak rozvíjený přes četné překážky, dostal mocný impuls Gorbačovovou politikou přestavby a nového myšlení a v souvislosti s tím prosazovanou ideou společného evropského domu. Tato politika, která byla výrazem zoufalé, i když velkoryse koncipované snahy vyvést Sovětský svaz ze stále se prohlubující vnitřní krize, zejména ekonomického úpadku, vedla koncem 80. let k řetězovitému zhroucení komunistických režimů ve střední a východní Evropě, k rozpadu bipolárního blokového systému. Změna statu quo v Evropě a v Německu mírovou cestou se dovršila. Před evropskými národy se objevila perspektiva nového uspořádání Evropy, kde by rozhodující slovo měli Evropané.

Místo helsinského procesu v nové evropské bezpečnostní architektuře

I v nové evropské bezpečnostní architektuře, vytvářené na sutinách blokového bipolárního systému, zaujímá helsinský proces své specifické, nadále významné místo. Jeho základní poslání se nemění ani v kvalitativně nové evropské situaci – působit jako celoevropský faktor.

Úkoly, před nimiž v současné době stojí KBSE a tedy i helsinský proces, jsou ve srovnání s minulostí mnohem náročnější. V předchozím evropském systému se helsinský proces rozvíjel v poměrně úzkém prostoru vymezeném v podstatě zájmy obou supervelmocí. Dnes jsou jeho možnosti a tím i odpovědnost mnohem větší. Jsou určovány zájmy evropských národů, jejich schopností dohodnout se a postupovat společně. USA i Sovětský svaz, respektive jeho nástupnické státy, se na evropském vývoji sice nadále bezprostředně podílejí, ale nikoliv už v určujícím postavení.

Bipolární systém zajišťoval relativní stabilitu, i když na nežádoucím základě. Úlohou KBSE bylo specificky pomáhat při prosazování změn v jeho rámci, poskytovat fórum pro celoevropské aktivity. K tomu nebylo třeba zvláštních mechanismů; helsinský proces měl v podstatě funkci stimulatoru. Dnes je KBSE v úplně jiném postavení. Evropa je v pohybu, nový systém se teprve tvoří. K základním předpokladům postupu vpřed patří úspěšná transformace bývalých komunistických zemí při současném zajištění stability v tomto prostoru.

Stále zřetelněji se ukazuje, že nová evropská bezpečnostní architektura, odpovídající potřebám evropských národů a na výši doby, může být jen kolektivním dílem a může být vytvořena jen postupně a pragmatickou cestou. Jaká bude, to záleží na mnoha okolnostech. Avšak již dnes jsou zřejmé její dva základní, vzájemně se prolínající rysy: zájem vyhnout se, pokud možno, všemu, co se v minulosti neosvědčilo, a přesvědčení, že při budování nové Evropy by mělo být použito moderních stavebních prvků, zejména těch, které byly již s úspěchem ověřeny při rekonstrukci a výstavbě západní Evropy.

Na jakých základech má bezpečnostní architektura nové Evropy spočívat, stanovila již Pařížská charta pro novou Evropu. Musí to být společenství (respektive vyváženost zájmů) založené na sdílení společných hodnot, na existenci všestranně prosperujících demokraticky organizovaných komunit, státy počínaje. Stabilita uvnitř evropského uspořádání musí spočívat na široce rozvinuté spolupráci v nevojenské i vojenské oblasti. Půjde tedy o vztah, který se začíná prosazovat pod názvem kooperativní bezpečnost a jehož hlavním představitelem je právě KBSE.

Helsinský proces a rozpad Sovětského svazu

Nová Evropa se vytváří za krajně složitých podmínek. Rozhodující subjekty evropského vývoje nejsou zatím s to na ně z nejrůznějších příčin adekvátně reagovat. Platí to jak o krutých ozbrojených střetnutích na území bývalé Jugoslávie či Náhorního Karabachu, tak i o vcelku stále ještě nedostatečné pomoci západních zemí při transformaci

postkomunistických společností. Přitom je stále zřejmější, že procesy změn v současné Evropě nesmějí probíhat živelně. Jinak namísto žádoucí stability začnou převládat destabilizační tendence, vydatně živěné nerovnoměrným vývojem a fakticky se prohlubující propasti mezi východní a západní částí Evropy, vypjatým nacionalismem, ekonomickým propadem, sociálním napětím a dalšími destabilizačními rizikovými faktory.

Tyto hrozby se zmultiplicovaly rozpadem Sovětského svazu. Tím došlo k výraznému rozšíření a prohloubení destabilizačních procesů v pásmu působnosti KBSE. Nejde přitom jen o ekonomický kolaps bývalé supervelmoci, ale i o to, že se na jejím území (nyní na územích nástupnických států) nachází nejmodernější vojenská technika, včetně zbraní hromadného ničení. Snížená schopnost tyto zbraně kontrolovat představuje vysoká rizika pro celý svět. Ta jsou o to větší, že na území bývalého Sovětského svazu je množství potenciálních i akutních ohnisek etnických konfliktů, která mohou vyústit v ozbrojený boj s nekontrolovatelnými dopady na další oblasti.

Rozpad Sovětského svazu významně ovlivnil nejen celkovou mezinárodní situaci, ale i další vývoj KBSE. Z hlediska širších bezpečnostních zájmů se ukázalo nezbytným rozšířit KBSE o následnické státy bývalého Sovětského svazu, tedy i o jeho asijské republiky. Tím se zvýraznila transkontinentální a oslabila evropská dimenze KBSE. Její působnost a odpovědnost nyní pokrývá nejen teoreticky, ale zcela reálně obrovskou oblast od Vancouveru po Vladivostok. Na rozdíl od minulosti neexistuje již v Moskvě ústřední moc ovládající celé dřívější území Sovětského svazu. Tato moc byla rozptýlena do řady nezávislých států (i asijských), z nichž většina zdaleka neodpovídá kritériím stanoveným jako základ pro budování Evropy.

Nicméně je faktem, že KBSE nyní tvoří 52 států Evropy, Severní Ameriky a Asie, a to na velmi rozdílné úrovni. Centrem pozornosti KBSE i nadále zůstává Evropa. Pražské zasedání Rady ministrů zahraničních věcí (leden 1992) rozhodlo nejen o „rozšíření“ KBSE, ale zformulovalo i řadu návrhů na její „prohloubení“, zejména na další výraznou institucionalizaci. V Praze se dospělo k obecnému přesvědčení, že KBSE musí být v zájmu své účinnosti v nových podmínkách vybavena nezbytným instrumentářiem při současném zajištění co nejužší součinnosti s jinými významnými mezinárodními institucemi angažujícími se v evropském prostoru.

Tyto návrhy byly postoupeny k dalšímu projednání následné schůzce KBSE v Helsinkách (březen–červen 1992), na niž na stejném místě bezprostředně navázalo nové setkání nejvyšších představitelů členských států KBSE. Jeho úkolem bylo zhodnotit situaci a rozhodnout o dalším postupu a tím i o vývoji helsinského procesu.

II. Helsinky 2 jako mezník na vývojové cestě helsinského procesu

V rovině politické symboliky propůjčila význam mezníku loňské následné schůzky a navazujícímu summitu KBSE skutečnost, že po sedmnácti letech se jakoby uzavřel kruh návratem tzv. helsinského procesu na místo vzniku (proto Helsinky 2). Její význam zvýšila skutečnost bezprostředního navázání summitu, jednalo se o druhou následnou schůzku po zhroutilí blokového systému. Předělem se stává proto, že uzavřela dosud platný systém těchto nejvýznamnějších setkání KBSE, byla to poslední následná schůzka. V rovině praktičtější byla však jistým mezníkem každá následná schůzka.

Smyslem této kapitoly není pokus o hodnocení historické role Helsinek 2, ale poskytnutí podkladu pro hodnocení výsledků KBSE v konfrontaci s realitou přiblížení současného stavu helsinského procesu na bázi přijatého Helsinského dokumentu KBSE 1992. Bez věcné rekapitulace výsledků jednání zachycených v části dokumentu označené jako Helsinská rozhodnutí a stvrzených souhlasem hlav států a vlád by jak ohlédnutí za absolvovaným úsekem vývoje KBSE, tak představa dalšího úseku nastoupené cesty nebyly dostatečně konkrétní.

Helsinský dokument KBSE 1992 s příznačným podtitulem Výzva doby změn (Challenges of Change) obsahuje dvě části – Deklaraci helsinského summitu v KBSE (plně

znění dokumentu bylo otištěno v Mezinárodní politice č. 9/1992 – pozn. red.) a Helsinská rozhodnutí (plné znění dokumentu bylo otištěno v Mezinárodních vztazích č. 3/1992 – pozn. red.). Obě části jsou jednoznačným výrazem politické vůle zúčastněných států považovat KBSE za optimální nástroj udržování procesu změn pod kontrolou při využívání existujících mezinárodních organizací v použitelných specifických rolích a celý tento systém dále přizpůsobovat vývoji potřeb.

Za bližší rozvedení pojetí současné role KBSE, platné i v dohledné perspektivě, lze považovat oddíl Deklarace nejvyšších představitelů zúčastněných zemí, označený jako KBSE a utváření změny (The CSCE and the Management of Change).

Hlavní teze:

– KBSE sehrála a sehrává roli inspirátora změn, nyní musí helsinský proces tyto změny usměrňovat.

– KBSE má v pásmu vymezeném pro své působení („region KBSE“) při podněcování a usměrňování procesu přeměn ústřední roli.

– Role KBSE je klíčová zejména při předcházení propuknutí násilí tím, že se zabývá již prapříčinami vývinu podobných situací. Pokud nastanou, zvládá je přiměřenými mírovými prostředky.

– Přizpůsobení helsinského procesu nárokům doby spočívá především v dalších krocích k jeho institucionalizaci a v propracování mechanismů umožňujících shora uvedené úkoly naplňovat.

V textu Deklarace jsou nejdůležitější institucionální změny a jejich význam podány v tomto sledu:

– Byly rozvinuty struktury zajišťující politické řešení krizí a vytvořeny nástroje pro předcházení konfliktům (conflict prevention) a zvládání krizí (crisis management).

– Byla posílena role Rady KBSE a Výboru vysokých zmocněnců (CSO) a vypracovány mechanismy na jejich podporu.

– Akceschopnost KBSE v oblasti včasného varování bude posílena činností nové instituce Vysokého komisaře pro národnostní menšiny.

Lze zde nalézt i spojení současné filozofie KBSE jako reakce na aktuální potřeby mezinárodního vývoje se základními východisky zrodu procesu: „Náš přístup se zakládá na komplexní koncepci bezpečnosti, která byla zahájena Závěrečným aktem. Tato koncepce spojuje zachování míru s respektováním lidských práv a základních svobod. Vytváří souvislost mezi solidaritou a spoluprací v oblasti hospodářství a životního prostředí a mírovými vztahy mezi státy. To platí stejně pro utváření změny jako pro nutnost odbourávat konfrontaci.“

Z textu Deklarace lze extrahovat i pohled zúčastněných států na možnosti KBSE jako nástroje, jehož prostřednictvím se zavazují plnit shora uvedené úkoly; KBSE je chápána jako fórum pro dialog, jednání a spolupráci, ukazující směr a přicházející s podněty k utváření nové Evropy.

K definování KBSE jako nástroje jednotného sledování politiky mírového procesu pozitivní změny patří i prohlášení KBSE za regionální organizaci (regional arrangement) ve smyslu Kapitoly VIII Charty OSN. Jako taková má zajišťovat vazbu mezi evropskou a globální bezpečností, která se nijak nedotýká stávajících kompetencí a odpovědností Rady bezpečnosti OSN. KBSE slibuje těsnou spolupráci s OSN zejména v prevenci a urovnávání konfliktů.

Uvedené sebedefinování KBSE jako regionální organizace ve smyslu Kapitoly VIII Charty OSN lze považovat též za podstatnou součást zafixování současného pojetí konceptu vzájemně navazujících institucí (interlocking institutions), který se stal po uvedení na půdě NATO dost frekventovaným tématem. Je však věcí názoru, zda byl právě do Helsinského dokumentu 1992 rozpracován odpovídajícím způsobem. Konkretizace jeho fungování je zřejmě otázkou dalšího vývoje. Potvrzuje to i skutečnost, že koncept jako takový je zmiňován pouze v Deklaraci summitu a i tam rozptýleně na třech místech.

Za nejkonkrétnější obecnou formulaci myšlenky je možné v Deklaraci považovat

odstavec 24: „Pro úspěch našeho úsilí o podporu demokratické změny v rámci KBSE je podstatně zesílená spolupráce s ostatními evropskými a transatlantickými organizacemi a institucemi. Proto jsme přesvědčeni, že trvalý a mírový řád pro společenství našich států bude vybudován na vzájemně se posilujících institucích, z nichž každá má svůj vlastní prostor pro jednání a zodpovědnosti.“

Výčet organizací a institucí považovaných za stavební bloky tohoto systému (mluví se o evropských a transatlantických, nikoli globálních, proto ve výčtu chybí OSN jako celek) zaznamenal proti stavu ještě těsně před helsinskou schůzkou určitý vývoj. Zajímavé je pořadí i stručný slovní doprovod týkající se významu jednotlivých institucí z hlediska KBSE (odstavec 10):

- Evropská společenství (ES) jsou uvedena na prvním místě pro svou roli v politickém a hospodářském rozvoji Evropy, trend k užšímu spojení (unii) i úmysl rozšířit své řady a angažovanost v činnosti KBSE.

- Severoatlantické alianci (NATO) připadá role transatlantické vazby, „přijala novou strategickou koncepci a posílila svoji úlohu jako integrální aspekt bezpečnosti v Evropě“. Zřízením Severoatlantické rady pro spolupráci (NACC) vytvořila mechanismus pro spolupráci s novými partnery v souladu s cíli KBSE. Nabízí též praktickou podporu KBSE.

- Západoevropská unie (ZEU) je integrální částí vývoje Evropské unie, je rovněž prostředkem k posílení atlantické pilíře Severoatlantické aliance. Otevírá se doplňující spolupráci s novými partnery a podobně jako NATO nabízí zdroje na podporu KBSE.

- Rada Evropy (RE) vypracovává své vlastní programy pro nové demokracie, otevírá se novým členům a spolupracuje s KBSE v lidské dimenzi.

- G7 a G24 jsou hluboce zaangažovány v pomoci zemím procházejícím transformací.

- Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), Evropská hospodářská komise (EHK; UNECE), Evropská banka pro rekonstrukci a rozvoj (EBRD) mají klíčové role v budování nové Evropy.

- Společenství nezávislých států (SNS) „vyjádřilo svou připravenost podporovat KBSE při sledování jejích cílů“. Zejména tato položka ve výčtu institucí tvořících systém „interlocking“ je poněkud neočekávaná a použitá formulace velice názorně odráží rozpačité pocity druhé strany souvisící s možnou efektivností SNS v rámci koncipovaného systému. Nicméně ve světle změny kvality, vzniklé v KBSE s reálným rozšířením jejího „regionu“ zejména o neevropské nástupnické státy SSSR, má dané rozšíření systému „interlocking institutions“ svou nepopíratelnou logiku. Praktický smysl daného řešení dokládá přímo v Deklaraci zmínka o využití mechanismu mírových opatření (peacekeeping) platného v SNS.

Inovaci Helsinského dokumentu 1992 navazující na zafixování konceptu vzájemně se doplňujících organizací je vyjmenování regionálních a subregionálních kooperačních iniciativ jako zmnožení vazeb, jež sjednocují účastnické státy: Rada států Baltického moře (Baltická rada), visegrádské seskupení, Černomořská ekonomická spolupráce a Středoevropská iniciativa (dříve Pentagonála a Hexagonála).

1. Helsinská rozhodnutí

Tato část dokumentu je rozdělena do dvanácti kapitol navzájem se lišících obsahem i pojetím zpracování. Rozsah článku neumožňuje systematicky reprodukovat výsledky Helsinské následné schůzky v úplné struktuře Helsinských rozhodnutí, nicméně se následující odstavce přidržují sledu závěrečného dokumentu.

Posilování institucí a struktur KBSE. KBSE je na rozdíl od mezinárodních organizací neustále označována jako proces. Má-li plnit své úkoly, nemůže KBSE v praxi existovat jinak než jako organizace *suci generis*, kterou od organizace klasického typu odlišuje především jistá neukončenost, pokud jde o stále se vyvíjející struktury a mechanismy.

Helsinská následná schůzka 1992 může být považována v postupné institucionalizaci helsinského procesu za mezník v tom smyslu, že uzavírá určitou etapu urychlení procesu institucionalizace. Výsledky jednotlivých fází této etapy byly Pařížská charta a Pražský

dokument k dalšímu rozvoji institucí a struktur KBSE. Lze předpokládat, že touto schůzkou v zásadě skončilo období, kdy se od jedné následné schůzky ke druhé očekával nějaký myšlenkový či jiný průlom, a že KBSE vykročila na cestu rutinovanějších postupů. Následné schůzky (follow-up meetings) se přejmenovávají na hodnotící konference (review conferences), které se mají scházet jednou za dva roky a má na ně vždy navazovat summit KBSE. Tato základní periodicitu je vyplněna ještě schůzkami nižšího řádu v lichých letech vlastně ve všech třech „koších“ problematiky KBSE tak, že ke kontrole závazků a ke korekcím může při použití řídicích struktur působících mezi hodnotícími konferencemi a summity docházet každoročně, popřípadě i v kratších termínech.

Dokument 1992 upřesňuje postavení Rady KBSE, Výboru vysokých zmocněnců (CSO), úřadujícího předsedy (Chairman-in-Office) a stanoví systém pomocných mechanismů posilujících politické možnosti úřadujícího předsedy (Trojka – předseda úřadující, předseda minulý a předseda designovaný), ad hoc řídicí skupiny (ad hoc steering groups), osobní zástupce. Zřizuje funkci Vysoký komisař pro národnostní menšiny, jemuž je v dokumentu věnováno hodně místa. Jedná se o ucelený materiál k uplatňování koncepce předcházení konfliktům pomocí včasného varování, přičemž za podstatný zdroj potenciálních konfliktů jsou považovány poměry národnostních menšin.

2. Mechanismy k odvracení a řešení konfliktů

Třetí kapitola dokumentu je nadepsána celým výčtem různých přístupů k předcházení konfliktům a jejich řešení: Včasné varování (early warning), předcházení konfliktům a řešení krizí (conflict prevention and crisis management) (včetně zjišťovacích [fact-fin-ding] a zpravodajských [rapportew] misí a činnosti KBSE pro zachování míru [peacekeeping]), mírové urovnávání sporů (peaceful settlement of disputes). Definuje vzájemné vztahy a použitelnost různých nástrojů. Zároveň stanoví pravidla postupu uvnitř KBSE. Reaguje na potřeby vyvolané přímým zaangažováním KBSE na řešení aktuálních konfliktů a nebezpečných situací v poslední době, které ovlivnily i průběh Helsinské následné schůzky (prolínání s jednáními CSO). Je zde zmínka i o napojení KBSE na další instituce (ES, NATO, ZEU, SNS) a využívání jejich zdrojů a možností.

V případě mírového urovnávání sporů nepřichází dokument s hotovým mechanismem, ale odráží současný stav jednání o dalším vývoji mechanismu vypracovaného experty v roce 1990 v maltské La Vallettě. Jde o dokončení jednání Helsinské následné schůzky o zřízení smírčího a rozhodčího soudu KBSE. Za tímto účelem byla na 12.–23. října 1992 svolána jednání KBSE do Ženevy ke konečné konkretizaci zásad obsažených v Helsinském dokumentu 1992.

3. Vztahy KBSE s mezinárodními organizacemi, nezúčastněnými státy a nevládními organizacemi

Kapitola IV Helsinských rozhodnutí je operativním rozpracováním filozofie KBSE jako procesu, který k budování trvalého mírového a demokratického řádu, jakož i zvládnutí změn vyžaduje využívat také přínosu skupin i jednotlivců, tedy veřejnosti, států a organizací mimo vlastní KBSE. Na prvním místě je vymezen vztah k OSN tak, že zúčastněné státy potvrzují své závazky podle Charty OSN a (opakuji z prohlášení summitu) že KBSE je regionální organizací (arrangement) podle Kapitoly VIII Charty OSN a jako taková zajišťuje důležitou vazbu mezi evropskou a globální bezpečností. Práva a odpovědnost Rady bezpečnosti OSN zůstávají v celém rozsahu nedotčeny. S odvoláním na Pražský dokument KBSE je zopakována myšlenka přizvávání mezinárodních organizací podle zaměření činnosti k účasti na aktivitách KBSE.

Ve vztahu k nezúčastněným státům je inovací úprava vztahu Japonska ke KBSE. Japonsko bude zváno na všechny druhy jednání KBSE od summitu přes Radu KBSE

a CSO k dalším jednáním, jež se budou zabývat specifickými otázkami rozsáhlé výměny názorů a spolupráce (of expanded consultation and co-operation). Japonsku je – v případě jeho přímé zainteresovanosti – zajištěna plná účast s výjimkou přípravy a přijetí rozhodnutí.

Problematika zapojení veřejnosti do helsinkého procesu figuruje dlouhodobě v agendě KBSE; v Helsinském dokumentu jako „zvýšení transparentnosti v činnosti KBSE, podpora chápání činnosti KBSE, posílení úlohy NGO“ (nevládních organizací).

Mechanismus připuštění nevládních organizací k činnosti KBSE odráží dosažitelný konsensus. V mezích existujících rozpočtů bude zajištěn tok informací o aktivitách KBSE k zainteresovaným organizacím, budou pro ně otevřena všechna plenární zasedání, každé jiné jednání KBSE může připustit i účast NGO. Bude zřízena funkce styčných úředníků v aparátech KBSE, podobně i v ministerstvech zahraničí a v delegacích účastnických států atd. Vyloučeny jsou organizace se sklony k terorismu a použití násilí.

4. Nové bezpečnostní fórum KBSE

Kapitola V upravuje modalitu Fóra KBSE pro spolupráci v oblasti bezpečnosti (CSCE Forum for Security Co-operation). Odvolává se na Pařížskou chartu obsahující závazek nových jednání o odzbrojení, budování důvěry a bezpečnosti, jichž se účastní všechny účastnické státy. Fórum zahájilo činnost ve Vídni 22. září 1992.

Od zahájení bezpečnostního fóra KBSE se neočekávají – vzhledem k již dosaženým výsledkům a k současným bezpečnostním rizikům – takové průlomy v oblasti odzbrojení, jako byla Smlouva o konvenčních ozbrojených silách v Evropě (CFE). Jeho těžiště se jistě posune spíše směrem k rozvíjení systému bezpečnosti jako jakési nadstavby nad odzbrojovacími výsledky, situované především do sféry chování států.

Přínos budoucí odzbrojovací dimenze fóra nelze však podceňovat. Do jednotného institucionalizovaného mechanismu slučuje všechna evropská odzbrojovací jednání; jeho záběr zahrnuje nyní opravdu pásmo od Vancouveru po Vladivostok, s celou škálou různorodosti víc než půl stovky zúčastněných států, bez bývalého blokového zjednodušení.

Odzbrojovací cíle: „upevňovat bezpečnost a stabilitu cestou jednání o konkrétních opatřeních zaměřených na dodržení, dosažení minimální úrovně ozbrojených sil, srovnatelné se společnými nebo individuálními zákonnými potřebami bezpečnosti v Evropě a za jejími hranicemi“. Pokud jde o vytváření systému bezpečnosti, „zúčastněné státy budou usilovat o navázání nových vzájemných vztahů v oblasti bezpečnosti na základě spolupráce při společných přístupech k problematice bezpečnosti“.

V případě poradního výboru jde o projednávání současné a budoucí činnosti vídeňského Střediska pro předcházení konfliktům (CPC).

5. Lidská dimenze

Současný pojem lidská dimenze (Kapitola VI) zahrnuje v KBSE problematiku původního tzv. třetího koše s těžištěm v lidských právech a základních svobodách. Další částí „koše“, jejíž význam vzrostl s nastoupením procesu přeměn v některých původních a posléze i nově přijatých státech, je budování demokratických institucí. Tím se rozumí nejen budování státní infrastruktury a mechanismů (moc výkonná, parlament, moc soudní, volby), ale i problematika svobodných sdělovacích prostředků, politických stran apod.

Obsah této kapitoly tvoří: část věnovaná institucionálnímu rámci (framework), zajišťujícímu přehled o plnění politických závazků (commitments) států v oblasti lidské dimenze KBSE a část zachycující současný stav závazků (potvrzující dosavadní a formulující nové) v různých dílčích problematikách lidské dimenze.

Část věnovaná institucionálnímu rámci pojednává o problematice:

- role Úřadu pro demokratické instituce a lidská práva ve Varšavě (ODIHR),
- úpravy dosavadního kontrolního mechanismu lidské dimenze,
- speciálních expertních jednání věnovaných kontrole dodržování závazků (implementation meetings) v letech mezi konferencemi KBSE (Review conferences),

– seminářů KBSE k vybraným problémům lidské dimenze (pro rok 1993: migrace, pozitivní příklady řešení problematiky národnostních menšin, tolerance, svobodné sdělovací prostředky).

Problematika lidské dimenze tedy nevybočila z obecného trendu propracovávání institucionalizace helsinského procesu.

6. Ekonomická spolupráce

Kapitola VII věnovaná ekonomické spolupráci se sice svou formou blíží víc politické deklaraci než ostatním kapitolám, nicméně ani ona podstatně nevybočuje z celkového trendu formulovat určitý institucionální rámec aktivity KBSE – v daném případě v oblasti určujícího obsahu „druhého koše“.

Za vytvořený nový institucionální rámec lze považovat Ekonomické fórum – rozpracování rozhodnutí obsaženého již v Pražském dokumentu KBSE ze začátku roku 1992, že CSO se bude scházet k projednávání ekonomických otázek jako Ekonomické fórum KBSE. Základními dokumenty předznamenávajícími současnou etapu ekonomické orientace KBSE jsou Dokument Bonnské konference pro ekonomickou spolupráci a Pařížská charta za novou Evropu, v nichž je zakotvena myšlenka klíčového úkolu systémové ekonomické transformace „nových demokracií“ i určité závazky v tomto směru.

Pokud jde o organizační návaznost této části působení KBSE ve smyslu konceptu „interlocking institutions“, je zde souvislost s identifikací příslušných prioritních oblastí činnosti v Evropské hospodářské komisi OSN a se zřízením Střediska pro spolupráci s evropskými zeměmi v přechodné etapě (Centre for Co-operation with European Economics in Transition – CEET) v rámci OECD. Pochopitelně se počítá s trvalou spoluprací dalších institucí, zejména Evropské investiční banky (EIB) a Evropské banky pro rekonstrukci a rozvoj (EBRD).

Podrobnější pohled na text „normativní“ části, již kapitola začíná, by odhalil poměrně malou proporcii konkrétnějších závazků ke spolupráci. Pozitivní význam dokumentu tkví spíše v kodifikaci filozofie, že ekonomická spolupráce tvoří nadále jeden z pilířů KBSE. Toto pojetí nebylo zdaleka samozřejmé na počátku jednání, alespoň ne v promítnutí do zaměření aktivit KBSE.

Podstatná diskuse proběhla v kuloárech okolo pojetí Ekonomického fóra KBSE: jaká váha bude přiznána potřebě ekonomické spolupráce v poměru ke zdůraznění nutnosti přechodu na tržní ekonomiku. Tato jednání ukázala skutečně postoje aktérů ještě před zahájením redakčních prací nad obecnou částí kapitoly o ekonomické spolupráci, charakterizované malou ochotou nejdůležitějších vyspělých zemí – skupiny ES a USA – k formulování výraznějších závazků ve prospěch zemí v procesu transformace.

Zřetelnější zakotvení filozofie, že nejefektivnějším příspěvkem vyspělých demokracií k ekonomické transformaci nových demokracií je umožnit jim zvýšenou účast v ekonomické spolupráci, včetně snadnějšího přístupu na vyspělé trhy, je výsledkem a úspěchem delegací visegrádského seskupení za asistence delegací, jako byla například bulharská nebo rumunská.

7. Životní prostředí

Kapitola VIII nevytváří žádný specifický institucionální mechanismus pro uplatňování ekologických zájmů zúčastněných států přímo prostřednictvím KBSE, pokud ovšem za takový mechanismus nepovažujeme Ekonomické fórum, které se již na svém prvním jednání v roce 1993 má zabývat integrováním ekonomických a environmentálních faktorů během přechodu na tržní ekonomiky. Potřeba vyvinout účinný systém monitorování a vyhodnocování dodržování závazků v oblasti ekologie je sice zdůrazněna, ale odpovědnost za konkrétní akce je připsána relevantním mezinárodním organizacím.

8. Otázky mimo „koše“

Předchozí rekapitulace osmi z dvanácti kapitol Helsinských rozhodnutí nabízí téměř ucelený přehled o obsahu dokumentu a problémovém záběru KBSE. Vyjma kapitoly XII, týkající se administrativních (a finančních) rozhodnutí, jde ve třech zbývajících o problémové okruhy vymykající se zařazení do tradičního systému tří „košů“.

KBSE a regionální a transhraniční spolupráce je tematika zachycená v rané fázi rozvoje v kapitole IX. KBSE bere rozvíjení těchto forem spolupráce na vědomí a vyjadřuje jim svou podporu.

Středozemí je název kapitoly X, reflektující v KBSE tradiční skutečnost zájmu států sousedících s pásmem KBSE v oblasti zhruba vyznačené Středozemním mořem (severoafrické země, Egypt, Izrael), o spolupráci v dané oblasti a o navázání na aktivity KBSE.

Program koordinované podpory nedávno přijatým zúčastněným státům (kapitola XI) reaguje na skutečnost, že „masové“ přijetí nástupnických států SSSR vyvolalo svou náhlostí problémy pro proces (neúčast na jednání) i pro tyto státy (neujasněnost, proč se účastnit atd.).

Zcela bezprecedentní program, který má být vyhodnocen na příští hodnotící schůzce KBSE, může dost dobře sloužit jako příklad pružného reagování kruhů KBSE a tvárnosti helsinského procesu tváří v tvář i velmi nečekaným požadavkům doby.

III. Nové nároky, nové přístupy, nové otázky

Klíčovým slovem helsinského procesu je v současnosti změna, jeho úkolem zvládnání této změny. Po rekapitulaci dosaženého vývojového stupně procesu, jak jej odrazil Helsinský dokument 1992, chceme zde vyslovit určité obecnější soudy o podstatě problémů a přizpůsobování KBSE nárokům doby.

Za cenu určitého zjednodušení různorodých motivů zúčastněných států vedoucích k vytvoření principů fungování KBSE lze základní linie vidět takto:

Ve stabilizovaném blokovém systému, kdy KBSE začala působit, nebylo tak obtížné, aby tento proces plnil svou bezpečnostní funkci. Vyjdeme-li z toho, že cílem bylo bránit vypuknutí „definitivního“ konfliktu končícího s dosavadní lidskou civilizací, a zjednodušíme-li uplatňovaný recept tak, že když se spolupracuje nebo alespoň o spolupráci jedná, tak se navzájem nebojuje, byl úspěch KBSE v daném směru víceméně zaručen. Ovšem také tím, že skutečnou efektivnost KBSE jako nástroje zabránění konfliktu bylo obtížné změřit. Působení rovnováhy sil, odstrašení a vědomí, že jakýkoliv drobnější konflikt uvnitř i na periférii blokové struktury může vést ke zničující globální konflagraci, nutně překrývaly reálný bezpečnostní efekt KBSE.

Komplexní přístup k bezpečnosti i spolupráci, který prokázal svou nosnost jako základní přínos KBSE, ovšem v blokových počátcích procesu přikryl i vedlejší a protichůdné motivace aktérů obou bloků i skupiny neutrální, s výsledným naleptáním blokového systému, který měl vlastně legitimizovat, stabilizovat a zlidštit.

Podíl KBSE na zhroucení totalitního bloku v relaci ke skutečným vnitřním příčinám se zřejmě občas idealizuje. Nicméně mimo jakoukoliv pochybnost začaly již na sklonku blokové éry působit nové přístupy zužující prostor pro jakýkoliv totalitarismus. Patří sem celé spektrum pozitivně spolupůsobících přístupů zařaditelných pod pojem lidská dimenze, kam patří i lidská dimenze politiky, činící z ní věc veřejnou a veřejností přes KBSE ovlivňovatelnou. Podstatným produktem tohoto období byla zejména pokročilá eroze klasického principu nezasahování do vnitřních věcí států v tom smyslu, že podstatná část nejen vnějších, ale i vnitřních kroků či situací uvnitř států je nadále otevřena diskusi na mezinárodním fóru.

Z hlediska stupně vývoje helsinského procesu nastalo zhroucení blokového systému až příliš rychle, s přizpůsobovacími reakcemi procesu poznamenanými zákonitou euforií

a improvizací. Nelze přehlédnout, že zatímco k zahájení helsinského procesu došlo až za dvacet let po dokončení poválečného uspořádání Evropy (mírová smlouva s Rakouskem), potřebný čas k přípravě reagování na revoluční změny roku 1989 chyběl. S odstupem dvou let připomíná spíš ironii dějin slavnostní úvod Pařížské charty pro novou Evropu prohlášující, že éra konfrontace a rozdělení Evropy skončila a vztahy v ní budou nadále založeny na úctě a spolupráci. A to vše téměř v předvečer vypuknutí válečného násilí, jaké dnešní oblast KBSE nepoznala od konce druhé světové války.

Na druhé straně ovšem tvůrci Pařížské charty a rozhodnutí berlínské (červen 1991) a pražské (leden 1992) Rady ministrů realisticky odhadli nutnost posunu charakteru helsinského procesu od tělesa soustředěného na strategické rozvahy k plnění operativních úloh, a proto vyžadujícího urychlenou institucionalizaci procesu. Helsinská schůzka a summit jsou součástí dané fáze institucionalizace KBSE.

Problémem této vývojové fáze je, že jak za pochodu modifikovaná filozofie procesu, tak nové mechanismy zasahování do vývoje konfliktů byly bezprostředně vystavované zkoušce ohněm. Teprve delší odstup ukáže přínosy a záporny trvalého prolínání ložské helsinské schůzky KBSE s hustým sledem jednání CSO k operativnímu řešení situace v bývalé Jugoslávii, okolo Náhorního Karabachu atd.

Při ohlédnutí za sedmnácti lety vývoje KBSE se proto prvních patnáct let může jevit úplně idylicky ve srovnání s překotným vývojem zejména po summitu v Paříži. Paralelně s tím, jak od roku 1990 stačil svět v pásmu působení KBSE přejít ze stavu charakterizovaného euforií z rozpadu totalitního bloku a konce bipolárního rozdělení s tomu odpovídajícími pozitivními očekáváním do stavu častých nejistot a obav, změnila se podstatně i KBSE.

Vrátíme-li se ve světle všech důležitých změn k zjednodušenému pohledu na princip fungování KBSE v oblasti bezpečnosti, spatříme následující obraz:

– Rovnováha sil jako stabilizační faktor zmizela. Oslabení umrtvujícího působení faktoru odstrašení a strachu z masívní konflagrace vedlo ke zvýšenému riziku a reálnému propuknutí dílčích etnicky motivovaných konfliktů provázejících postkomunistické dezintegrace.

– KBSE má vedle trvalého principu komplexní spolupráce při plnění své funkce k dispozici jako náhradu za dřívější negativně orientované faktory pozitivní koncept sdílení společného systému hodnot: lidská práva, demokracie, vláda práva (právní stát), ekonomická svoboda a odpovědnost (tržní ekonomika a přechod k ní). K tomu, aby se koncept sdílení společného systému hodnot mohl uplatnit ve své dvojjediné stabilizační funkci, tj. jak v ideologické rovině jakési morálně politické jednoty spočívající v uznávání stejných hodnot, tak ve zcela konkrétní rovině odstraňování sociálně ekonomické podmíněnosti ohrožení bezpečnosti, je ovšem třeba realizovat hlubokou transformaci.

– Problém transformace je především problémem rizikové postkomunistické oblasti pásma KBSE; je to ovšem zároveň problémem odpovídající transformace širokého komplexu vztahů, dotýkající se celého pásma KBSE. Tím je přechod „nových demokracií“ na úroveň hodnot, sdílených zatím reálně pouze etablovanými prosperujícími demokraciemi, rovněž podmíněn.

– V Helsinkách 1992 rozhodly zúčastněné státy svým konsensem o tom, že KBSE se stává zastřešujícím, směr udávajícím organismem pro zajištění potřebných transformací. Stejným konsensem došlo k uznání a zakotvení systému interlocking institutions, formulovaného původně v bezpečnostní rovině v NATO, jako komplexní koncepce spolupráce vybraných organizací. KBSE se svou širokou základnou se tak stala zastřešujícím organismem celého takto pojatého systému, nadaným iniciativou v zajišťování jeho funkčnosti.

Zůstaneme-li v bezpečnostní rovině, zastřešující a koordinační význam KBSE v široké více než evropské bezpečnostní architektuře se stal nepochybným v důsledku propojení účinku zejména:

– jednorázového rozšíření účastnické základny o většinu nástupnických států bývalého SSSR na pražské Radě KBSE.

- mechanismů KBSE od včasného varování po mírové operace (peacekeeping) a jejich provádění,
- uplatňování konceptu interlocking institutions,
- perspektivně může mít důležitou roli i prohlášení KBSE za regionální organizaci (arrangement) podle Kapitoly VIII Charty OSN.

Tímto složitým předivem vztahů, zahrnujícím v neposlední řadě i aktivity v oblasti odzbrojení, kontroly zbrojení a opatření důvěry, byl de facto vytvořen bezpečnostní systém využívající existujících organizací a procesů k vytvoření možnosti mít kontrolu nad celým pásmem KBSE. (Při náročnějším pohledu: mimo USA a Kanadu.)

Nové otázky

Za nejdůležitější otázky současnosti (podobně je tomu vždy, stojíme-li na počátku významných vývojových etap nebo procesů) lze považovat:

- jak by se měl helsinský proces dále vyvíjet a
- jak se bude dále vyvíjet.

Jde o to, zda bude pokračovat institucionální posilování, či zda při relativním zbrzdění tohoto posilování dojde k soustředění na obsah, jímž může být podle situace buď spíš reakce na propukající konflikty, anebo cílevědomé úsilí k vytváření homogennějšího pásma KBSE maximální pomocí potřebné transformaci. Zdá se, že v této úvaze je již obsažena také šalamounská odpověď: důraz na ten či onen možný směr bude záviset – vzhledem k tvárnosti helsinského procesu – na vývoji mezinárodního společenství.

Helsinský dokument 1992 odráží určitý filozofický i funkční posun v již zmíněné otázce tzv. vnitřních záležitostí států v celém věcném záběru KBSE. Posun je zakódován ve frekventování termínu „accountability“, tedy vzájemné povinnosti skládat účty. Myšlenka jako taková není v KBSE nová, novost je pouze v tom, že se původně důležitá prerogativa všemocného suverénního státu v kontextech KBSE postupně v podstatě obrátila ve svůj protiklad.

Jako veškerý vývoj v rámci procesu KBSE realizuje se tento posun v principu za konsensu zúčastněných zemí, poněvadž má své funkční opodstatnění: jediné určitým, zatím spíš morálním vynucením lze přes transformaci subjektů procesu dojít k oné kýžené jednotě sdílených hodnot.

Podněty pro českou a slovenskou politiku

Česká a slovenská politika může z Helsinek 1992 vyvodit řadu užitečných závěrů, které by v budoucnu neměly být zapomenuty.

Prvním závěrem je význam procesu KBSE vůbec, jako důležitý bod zahraničněpolitické koncepce. Příslušné dílčí závěry by měly být zřejmé z článku vcelku.

Dalším závěrem by měl být specifický význam KBSE jako zastřešující politické autority a relevantního fóra v otázkách transformace v celém rozsahu.

K tomu přistupuje význam a příslušnost KBSE pro generování politických impulsů k zaměření mezinárodní ekonomické spolupráce za široké účasti zainteresovaných zemí, včetně transatlantické vazby. Ekonomická spolupráce byla zeměmi visegrádského seskupení v Helsinkách shodně prezentována jako úhelny kámen přechodu zemí trojky.

Z čs. účasti na jednáních schůzky je žádoucí přenést do české a slovenské zahraniční politiky nadcházejícího období i poznatky týkající se vysoké účinnosti visegrádského seskupení jako nástroje prosazování zahraničněpolitických zájmů na multilaterálních fórech.

Pokud jde o zaregistrování a reflektování výše zmíněného vývoje v konceptu „accountability“, je třeba znovu připomenout, že jde jak o zahraničněpolitické nebo jiné kroky navenek, tak o záležitosti vnitřní a o příslušné širší souvislosti. Z povahy KBSE jako politického procesu (nikoliv smluvně zakotvené organizace) vyplývá, že způsob odvolání se na koncept vzájemné odpovědnosti se může podstatně lišit v situaci „standardní“ a krizové.

Konkrétně jde o to, že Česká republika má z loňských Helsinek určitý dluh z implementační debaty o lidských právech v podobě řešení otázky ústavnosti lustračního zákona, což by se mohlo případně odrazit na chystaném vstupu samostatné ČR do helsinského procesu. Samostatný vstup Slovenské republiky může být komplikován otázkou zakotvení práv a svobod osob patřících k národnostním menšinám. Mimo tato zdaleka viditelná úskalí nelze vyloučit (ještě v kategorii „standardních“ možností) otázky jako principiální demokratičnost (na rozdíl od ústavnosti či neústavnosti) postupů použitelných při rozdělení federace apod.

* * *

Nutnost soustředit se na otázku, kam až helsinský proces dospěl, nenechává mnoho prostoru pro možné otazníky vážící se k otázce, kam bude spět. Už sám titul tohoto článku zdůrazňuje evropské vnímání KBSE. Jak je to tedy s onou „evropskostí“? Stěží lze popírat, že KBSE nebyla nikdy procesem výlučně evropským. Evropu v názvu má však právem, přinejmenším proto, že k nejnebezpečnější konfrontaci docházelo právě v Evropě; pokud jde o rozvoj humanistického obsahu KBSE, šlo nepochybně o šíření a rozvoj klasických hodnot evropského progresivního myšlení. Protože se konfrontace soustřeďovala na severní polokouli, byla KBSE odjakživa procesem ke stabilizaci – oslabováním rizik konfliktu – na severní polokouli. V polaritním chápání Sever–Jih tedy ke stabilizaci „bohatého“ Severu.

Po dokončeném zhroucení východního bloku sice vyniká paradoxnost tohoto severojižního vidění, ale starý úkol stabilizovat pásmo, v němž leží většina bohatých zemí světa, je tu nadále. Je pouze rozšířen o akutní nutnost efektivně zahrnout do stabilizace v tomto pásmu náhle rozšklebenou kapsu chudoby, zaostalosti a stělného prachu.

Z hlediska dalšího směřování KBSE vzbuzuje zvědavost zapojení Japonska (byť ne s plnými právy zúčastněného státu). Neznamená tento krok k doplnění účastníků procesu o třetí z konkurenčních ekonomicko-mocenských center vyspělého světa určitou variaci na prapůvodní téma obrušování konfrontace sezením za společným stolem a jednáním o spolupráci na společném díle? Nebo je motivem začlenění jenom snaha rozložit předpokládané hmotné nároky odpovědnosti bohatých za transformační emancipaci handicapovaných na víc dílů? Kladná odpověď na první otázku by nepochybně mohla znamenat vývoj k podstatnému rozšíření současné role KBSE jako jakéhosi politického garanta úspěšné transformace států nacházejících se v oné výše zmíněné kapse.

Již tento vzorek možných otázek dokládá značnou otevřenost budoucího vývoje KBSE co do ovlivňovaného prostoru i role, s celou paletou možných překvapení. K nim může u národů nestabilních nástupnických států bývalého SSSR, zejména za klasickou hranicí Evropy, patřit zjištění, že měly to štěstí být zařazeny do privilegované části světa.

Naproti tomu v KBSE dosud neopotřebovaná idea roztočení soukolí spolupracujících mezinárodních organizací s integrující působností KBSE, která nechce zavedené organizace rušit, ale dát jim zčásti nové poslání v rámci nově koncipovaného pojetí „interlocking“, na první pohled žádná překvapení nenabízí, spíš jistotu. Tato jistota spočívá v perspektivnosti tohoto konceptu, jehož vývoj nelze považovat za ukončený.

V jeho správném uchopení lze vidět i výraznou příležitost pro českou a slovenskou zahraniční politiku. Je-li KBSE výhodným fórem zejména pro malé státy při uplatňování jejich zájmů, pak koncepční i diplomaticko-realizační zvládnutí myšlenky „interlocking“ může pomoci k naplnění různých specifických ambicí české a slovenské zahraniční politiky v současném období. Konkrétně vůči jednotlivým organizacím západního světa, které v pojetí systému „interlocking institutions“ jsou chápány jako jeho subsystémy. Předpokládá to ovšem jedno: nalézt v hodnocení významu a možnosti KBSE správnou polohu mezi nadřazováním KBSE existujícím organizacím, např. v bezpečnostní oblasti, které bezprostředně poznamenalo polistopadové čs. iniciativy, a přehlížením KBSE založeném na apriorní nechuti proniknout do poměrně složitého předíva tohoto procesu.