
Evropsko-atlantické bezpečnostní instituce: stav a vyhlídky

William Wallace

Do jaké míry byla podstatná změna v evropském uspořádání, kterou jsme zaznamenali od léta roku 1989? Přístup každého z nás k této otázce dává podobu našemu hodnocení současného stavu transatlantických institucí, povahy výzev, jež před námi vyvstávají, i budoucích vyhlídek těchto institucí. Většina z nás má za to, že kumulativní dopad změn ve střední a východní Evropě v letech 1989–1993 představuje transformaci evropského mezinárodního systému, srovnatelnou svým dosahem se změnami v letech 1914–1919, 1938–1941 nebo 1945–1950: jde o geopolitický posun, měnící hlavní ohnisko regionu a rovnováhu mezi jeho hlavními státy, a také o hranice regionálního systému a o jeho vztahy s vnějšími silami.

Některí (jako Michael Howard) by šli ještě dál, porovnávajíce revoluční důsledky období po roce 1989 s revoluční transformací Evropy v období po roce 1789: se zhroutením zavedeného vnitřního i mezistátního uspořádání, jež vedlo k dlouhému období zmatků a politické nestability, z níž nakonec vyrostl úplně odlišný regionální (i globální) systém. Na druhé straně je zde důležitá menšina, zvláště bruselská, která považuje daný posun za významný, nikoli však fundamentální: cítí sice potřebu nějakého uzpůsobení západoevropských politických přístupů a institucí a také atlantických politických přístupů a institucí, ale začlenitelného do stávajících propozic a pozic, jak se rozvinuly v předchozích 40 letech.

Zastánci zmíněného prvního i druhého přístupu logicky museli očekávat tak podstatné přebudování institucí evropského uspořádání na počátku devadesátých let, k jakému došlo v letech 1948–1952 (nebo méně šťastně v letech 1938–1941, nebo 1789–1800 – kdy se však ani v jednom případě nepodařilo úspěšně nastolit vnučené regionální uspořádání). Ustálený řád devatenáctého století, který se zhroutil v roce 1914, byl založen na rovnováze mezi hlavními mocnostmi v Evropě: Velkou Británií, Francií, Ruskem, Rakousko-Uherskem, Prusko-Německem a Itálií (po jejím sjednocení). Spojené státy v desetiletích před první světovou válkou soustřeďovaly své zájmy na západní polokouli a Pacifik, nikoli na Evropu. Do všeobecného evropského konfliktu vstoupily až v roce 1917. Postoj veřejnosti i Kongresu, vycházející z vlastního vnímání amerických zájmů, si v mírové době vynutil odstoupení USA od angažovanosti v systému Společnosti národů (soustředěném na Evropu).

Po neúspěchu snah samotných evropských států dosáhnout stabilního uspořádání v následujících dvaceti letech USA opět zasáhly; v poválečných letech zdráhavě přistoupily na změny v restrikci svých ozbrojených sil a na další pokračování v plnění konvenčních i strategických závazků vůči Evropě, než jejich západoevropští spojenci úspěšně obnoví své ekonomiky a vojenské kapacity. Ale byla to americká vůdčí role, na níž byla založena benevolentní hegemonie USA nad válkou zdevastovanou a politicky nestabilní západní Evropou tvář v tvář zjevnému a akutnímu nebezpečí komunistické subverze a agrese Sovětské armády. Dnes je ono první nebezpečí jen vzdálenou vzpomínkou, a to druhé se vytratilo daleko na východě pohlceno vlastními problémy. Základy, na nichž byly budovány západní bezpečnostní instituce pro éru studené války, se rozpadly – a je čas je od základů přestavět.

Institucionální rekonstrukce je však možná jen v podmínkách zjevné krize: nejspíše po velké válce, nebo na prahu války. Základní kontradikcí současné západoevropské politiky –

a ještě více současné americké diskuze o zahraniční politice – je, že političtí činitelé sice uznávají obrovitost změn, jichž jsme svědky, ale musejí operovat pod tlakem voličů, kteří sami nemají pocit krize ani nějaké transformace svého politického nebo sociálního světa. Obecně rozšířené hodnocení významu konce studené války je poznamenáno zahleděním vyspělých společností do vlastních domácích zájmů: voláním po převedení výdajů z obrany na veřejný prospěch, investice nebo snížení daní, starostmi o zaměstnanost a zklamáním z příjmových vyhlídek.

Všechny západní vlády tudíž záměrně zastíraly radikální důsledky probíhajících změn, i když nitěrně uznávaly, že jsou nezbytné důraznější změny politiky i institucí. Převládající konsenzus v rámci ES a NATO, k němuž se dospělo ke konci roku 1993, odpovídal jen poslednímu ze shora zmíněných přístupů – navzdory rétorice schůzí NATO a Evropské rady o fundamentální transformaci vztahů mezi Východem a Západem. To je zčásti vysvětlitelné vzhledem k mimořádně pokojnému způsobu, jakým skončila studená válka, ke změnám režimů ve střední a východní Evropě, jež proběhly jen s menšími projevy násilí, a k dobrovolnému stažení ozbrojených sil ze států západně od hranic SSSR/SNS. Konflikt v bývalé Jugoslávii byl do značné míry udržen v rámci tohoto regionu a měl jen malý přímý dopad na bezprostřední sousedy bývalé Jugoslávie. Konflikty na Kavkazu a ve Střední Asii jsou – ze západního pohledu – odlehlé a nezávažné, hodné nanejvýš pozornosti televizních štábů, snažících se přiblížit realitu utrpení, krutosti a smrti ospalým očím západních diváků. Západní Evropa se koneckonců v roce 1994 cítí bezpečněji před nějakým ohrožením v porovnání s minulostí, na jakou se každý z jejích obyvatel, starý i mladý, může rozpomenout; pro ně se staré uspořádání nezhroutilo, bylo dostatečně úspěšné, aby mohlo fungovat dál na skromnějším a hospodárnějším, sociálnějším a humánnějším základě.

Společenské a politické perspektivy ve východní Evropě jsou podstatně odlišné – z důvodů zcela zřejmých. Pro východoevropské země představovalo období let 1989–1993 dobu krize, kolapsu a transformace. Některé země je prožívaly bolestněji než jiné, se silnějšími pocity vnitřních nejistot nebo vnějšího ohrožení, ale pro všechny to bylo nesporně období systémových změn. Zde jsou kořeny intenzivního pocitu frustrace a zklamání vlád zemí střední a východní Evropy nad přístupem jejich západních protějšků; středoevropské a východoevropské vlády netrpělivě poukazují na naléhavost a neodkladnost řešení vznikajících problémů plynoucích z těchto změn, mají pocit, že jejich západní partneři projevují nedostatečnou vnímavost k jejich starostem, a očividně sebezahledění Západu do vlastních problémů jim připadá neopustitelné.

Logicky by vlády zemí bývalého socialistického bloku měly požadovat nikoli včlenění do stávajících západních institucí, ale vytvoření nových celoevropských institucí, v nichž by od počátku hrály aktivní role. Ale všechny země, které uzavřely Evropské (asociační) dohody, jsou politicky nepevné, ekonomicky slabé a s výjimkou Polska jsou malé. Ani těchto šest zemí, ba ani „vnitřní“ čtyřka visegrádských států nejeví dostatečný zájem postupovat společně jako skupina při vyjednávání o termínech přechodné fáze. Jejich vidinou je přechod od závislosti na Východu k začlenění do Západu: od RVHP k EU a od Varšavské smlouvy k NATO.

Za ustálenějších poměrů by Rusko a Ukrajina mohly mít dostatečnou váhu pro prosazování nového vysloveně celoevropského institucionálního uspořádání. Avšak zmatená ekonomická i politická situace v obou těchto zemích neumožňuje jasné a pevné zahraničněpolitické kroky, přičemž ukrajinská vláda v prvních měsících nezávislosti dokonce spatřovala v členství v ES a NATO mechanismus pro zabezpečení své země na Rusku nebo – řečeno lapidárně – pro přenesení nevyhnutelné závislosti z nelaskavého Východu na přátelštější Západ. Deziluze z KBSE zvýšily východní tlaky na příslib členství v západních institucích – v NATO a ES, které – jak se zdá – nabízejí nejlepší vyhlídky na zajištění bezpečnosti a prosperity. Individuální přidružování k západním institucím, váhavě koordinované jen pod západním tlakem, zastíralo před těmito soutěžícími uchazeči, jak dalece by jejich začlenění samo o sobě změnilo tyto instituce, nebo jak dalece se NATO již transformovalo vývojem po roce 1989 a reagováním svých členů na tento vývoj.

Nenalhávejme si: politická transformace a vnitřní konsenzus

V období určitého přechodu od stability vztahů, poznamenaných nepřítelstvím studené války, k nadějně přátelské stabilitě širšího evropského uspořádání, jehož kontury lze zatím jen mlhavě předvídat, je racionální pracovat v rámci stávajících institucí na koncipování a provádění změn – za předpokladu jasného srozumění, že výsledkem tohoto procesu bude podstatná institucionální rekonstrukce. Není však nijak patrné, že by mezi západními vládami existovalo nějaké takové srozumění, natož pak jejich ochota připravovat pro takovou rekonstrukci půdu ve svých parlamentech a ve veřejnosti. Dojem je takový, že jen jde o kontinuitu, mírnou úpravu, a až nakonec – ne však hned nebo brzy – o rozšíření. „Partnerství“ je výraz vědomě dvojakého významu: znamená cosi méně než plný závazek a může být interpretováno buď jako příprava k těsnějším vztahům, nebo jako náhražka těsnějších vztahů.

Jde tedy o to, že se tento politický přístup v západní Evropě i v Severní Americe zdaleka vyhýbá bezpečnostním i ekonomickým výzvám, před nimiž stojí evropský region, a rovněž se zdaleka vyhýbá problému institucionální transformace, kterou bude nutno uskutečnit v příštím desetiletí, máme-li úspěšně dosáhnout stabilního širšího evropského uspořádání. Klamná představa, že NATO – byť rozšířené – lze udržovat ještě dlouho po roce 2000, umožňuje vládám i veřejnosti odsunovat konfrontaci s otázkou, jak konstruovat alternativní evropské bezpečnostní uspořádání, místo aby bylo využito prolongace existence NATO – přes pominutí původního logického důvodu jeho existence – jako časově omezeného období pro přípravu jeho nahrazení. Iluze, že EU může uspokojit požadavky znamenající zdvojnásobení počtu členů – a ztrojnásobení zeměpisného prostoru – v příštích deseti letech bez radikální restrukturalizace svých *acquis* a institucionální rovnováhy, umožňuje jeho současným členským vládám odkládat vysvětlování daného neúnosného postupu vlastní veřejnosti. Vede však k narůstání rozporu mezi závazkem k zásadnímu rozšiřování a ochotou učinit toto rozšiřování přijatelným pro potenciální uchazeče.

S přípravou konečného znění tohoto vystoupení jsem záměrně vyčkával do poslední chvíle v přesvědčení, že mnohé ze současné diskuze o přebudování evropského uspořádání odstraní vnitřní kontradikce v západní politice a také že zmírní překážky spojené se začleňováním asociovaných zemí do západních institucí v časovém rozmezí přijatelném pro tyto země. Nevytvoříme stabilní uspořádání po studené válce, budeme-li naší veřejnosti předstírat, že toho může být dosaženo bezbolestně, bez zvýšení daní nebo přesunu pracovních míst a zdrojů. Příklad sjednocení Německa je pro nás již reálným varováním, co se stane, jestliže vlády raději své veřejnosti tvrdí, že změny může být dosaženo bez podstatných nákladů.

Jistě významné prvky pokroku lze skutečně zaznamenat (aniž by jim národní tisk věnoval širší pozornost) – v další integraci národních ozbrojených sil, v zajišťování základní struktury pro ZEU, v užších konzultacích mezi Velkou Británií a Francií, Francií a NATO, vedle již rozvíjených konzultací mezi Německem a Francií, i v rozvíjení konzultačních procesů se zeměmi bývalé Varšavské smlouvy. Ale naprostá informační nedostupnost těchto vývojových prvků a neproniknutelnost jejich akronymů zakrývají jejich dosah před většinou politiků a téměř veškerou veřejností těchto zemí. Ministři obrany a ministři zahraničních věcí sledují jeden komplex politických zájmů, zatímco ministři financí a obchodu (a zemědělství) jiný komplex zájmů, a to bez dohledu veřejnosti, která by se měla zajímat o spletné nesrovnalosti a nedůslednosti. Rozdávají se polovičaté sliby o institucionálním rozšiřování, aniž by byly provázány snahami připravit parlamenty – nebo Kongres – k akceptování základní myšlenky rozšíření a dodatečných závazků, jež by z toho plynuly, nemluvě již o přesvědčováním voličů, aby tuto myšlenku podporovali. Na konci Uruguayského kola GATT se sváděl boj mezi západoevropskými a americkými zemědělskými zájmy, aniž by se kdokoli zmínil, ve Francii či v Kansasu, že úspěšný přechod k efektivní zemědělské výrobě v Polsku, v Maďarsku, v Rumunsku nebo na Ukrajině musí změnit (pokud by tato produkce nebyla tvrdě vyloučena ze západních trhů) bilanci evropské nabídky a poptávky a podstatně ovlivnit model světového zemědělského obchodu.

Vlády musejí uspokojovat různá publika. Z politické nutnosti zastírají dlouhodobé alternativy pod tlaky aktuálnějších termínů voleb. Úlohou intelektuála jako politického poradce je však objasňovat alternativní možnost a poukazovat na nesrovnalosti a rozpory. Politik může být tlačěn k předstírání, že císařovy nové šaty jsou obdivuhodně krásné; politický institut však obhájí svou existenci pouze tehdy, když upozorní na to, že císař je nahý. Rozpor mezi domácím očekáváním a mezinárodním dohadováním se nyní rozrostl do dostatečně velké šíře, aby celá veřejná diskuze o budoucí institucionální struktuře Evropy byla neblaze poznamenána dvojznačností a kontradikcemi, vzbuzujícími pochyby; o hloubce a důslednosti americké zahraniční politiky a bezpečnostních závazků; o ochotě západoevropských vlád vytrvat v obranném úsilí a akceptovat přiměřené rozdělení břemen vojenských závazků a finančních příspěvků mezi nimi; o opravdovosti proklamované oddanosti „společné zahraniční bezpečnostní politice“; o schůdnosti rozšíření NATO, EU či ZEU. Doufám, že tato konference posoudí některé z těchto kontradikcí. V následujících pasážích chci jen načrtnout některé aspekty příčin těchto nejasností.

„Západ“ jako výtvar studené války: jsme nyní svědky rozpadu „Západu“?

Celá idea „atlantického společenství“ byla produktem ideologického konfliktu mezi „Východem“ a „Západem“ následujícího po druhé světové válce a záměrně živěného americkými politickými činiteli a jejich západoevropskými spojenci v zájmu pocitu solidarity proti komunistické hrozbě. V pováleční západní Evropě – i po jistou dobu v britské labouristické vládě – nacházely širokou živnou půdu ideje „třetí síly“ mezi kapitalistickými USA a komunistickým SSSR, jež byly pak ještě na počátku šedesátých let působivě oživeny prezidentem de Gaullem; proti nim byla pečlivě kultivována idea koherentní západní civilizace. Bylo možno navázat na starší tradice, stavějící civilizovaný Západ proti necivilizovanému Východu; ty byly prakticky reinterpretovány ve smyslu vyloučení východní Evropy ze západní civilizace a začlenění USA do této civilizace. „Střední“ Evropa zmizela z „duchovní“ mapy Evropy – podle Adenauera famózního výroku „Asie nyní sahá až k Labi“. Mocný vliv americké kultury na západní Evropu v poválečných letech přispěl k tomuto pocitu transatlantického spojení, silnějšího než svazky pojící Velkou Británii s Čechami nebo Francií s Polskem. Podobně silný vliv na americkou kulturu měla velká vlna intelektuálů ze střední Evropy, která ve třicátých letech zaplavila americké univerzity a zůstala mocnou silou až do sedmdesátých let. Nejvytouženějším cílem každého západoevropského studenta, usilujícího o získání vyššího stupně vzdělání, od čtyřicátých až do poloviny osmdesátých let nebyla Francie, ani Velká Británie, ani Německo, ale Spojené státy. Celé generace evropských elit, podporované sítí stipendijních systémů rozvinutou po druhé světové válce, získávaly vzdělání ve Spojených státech a do západní Evropy se vracely s nitěným přesvědčením, že Washington je bližší než Varšava a Boston než Budapešť.¹

Západoevropané v pozdějších letech spíše bagatelizovali míru amerického vlivu na západoevropskou integraci. Bylo povzbudivější líčit obnovu západní Evropy z pohledu idealistů, kteří předvídavě směřovaly k myšlence Evropských společenství, a rovněž zde hrálo roli příslušné autonomní snažení samotných západoevropských politických vůdců. Otvírající se archivy nám nyní připomínají, jak přímý byl americký vliv – a i americký finanční vstup – při prosazování návrhů na Západoevropskou unii a při podpoře těch, kteří byli připraveni prosazovat těsnější unii proti bázlivcům a „mezivládním kolektivistům“.² Ve vzrušené atmosféře poválečných let většina Západoevropanů poddajně přijímala nové atlantické náboženství. Pokud byli nuceni si vybrat mezi demokracií a komunizmem, přihlásili se k demokracii. S ní se přihlásili i k ideji USA jako bašty demokracie, dědice evropského osvícenství a vůdce Západu.

Dnes vyžaduje hodně představitosti vžít se do konfrontační atmosféry, jaká vládla před 40 lety, a postihnout hloubku ostrého ideologického konfliktu mezi oběma proti sobě stojícími tábory. Tak jako se rozplynula přitažlivost autoritářského socializmu, pozbývá síly i idea

monolitického Západu založená na společně sdílených hodnotách. Diference mezi různými modely sociální demokracie či tržní demokracie jsou dnes zjevné. Náklady a přínosy různých modelů – ekonomické, sociální i politické – jsou předmětem diskuzí na druhé straně Atlantiku i v západní Evropě, na pozadí tvrdých jednání o podmínkách soutěže, o přípustných úrovních státních intervencí a subvencí.³ A státy přecházející k tržní demokracii jsou častovány spoustou rad, jaký model kapitalizmu mají sledovat, jakou roli by měl hrát stát a jaký by měl být vztah mezi veřejným a soukromým systémem sociální péče.

Také v USA se koherence „západní civilizace“ stále více stávala předmětem pochybností spolu s hlediskem, že Severní Ameriku a západní Evropu spojují společné hodnoty, které odlišují tyto dva regiony od ostatního světa.

Narůstající etnická různorodost, posun demografické rovnováhy od pobřeží Atlantiku směrem k Zálivu a k Pacifiku, vytrácení generace evropských emigrantů z amerického intelektuálního života, vzrůstající důležitost asijských trhů, opětovné nastolování starých témat americké identity – separace od „Starého světa“ a fascinace Pacifikem – to všechno přispělo k oslabení premis padesátých, šedesátých a sedmdesátých let, že atlantické společenství je společenstvím pevně stmelěným hodnotami inherentně „euroatlantickými“, shodně pojímanými na obou stranách Atlantiku a tvořícími základ aliance, jež představovala spíše ideologickou prezentaci než kombinaci národních zájmů.

Před třiceti lety atlantické společenství představovalo „Západ“: ohnisko světového obchodu, hlavní americkou strategickou angažovanost. V devadesátých letech musí jakékoli definiční vymezení „Západu“ zahrnovat také přinejmenším něco z dalekého „Východu“. Japonsko i země ASEAN, Korea i Tchaj-wan se staly významnými aktéry ve světové ekonomice a důležitými komponenty „západního“ bezpečnostního systému. Korea, tak jako Mexiko, je na cestě k členství v OECD, APEC a NAFTA vzrušují americké politické činitele stejně tak – ne-li ještě více – než reformulace transatlantického partnerství. Idea koherentního atlantického společenství, zrozená za války v Atlantické chartě a po válce posílená Severoatlantickou aliancí, se vytrácí. V situaci, kdy Saúdská Arábie, Egypt a Turecko patří mezi favorizované spojence Ameriky, kdy arabsko-izraelský konflikt je již oproštěn od interpretací v termínech prozápadního Izraele a Sověty podporovaných arabských národů, elize používaná v posledních 25 letech tak často mezi „západní“ a „židovsko-křesťanskou civilizací“ dnes pozbývá ve vztazích s muslimským světem jakéhokoli zvláštního významu.

Studená válka byla jistým způsobem střetem civilizací. Pokusy líčit svět po studené válce v takových stroze definovaných konfliktních termínech působí spíše jako snahy prodloužit americkou intelektuální a politickou hegemonii než jako pečlivé analýzy defektních zlomných linií rýsujícího se regionálního i globálního uspořádání.⁴ Kdyby hranice Západu měly být vedeny po starých hranicích západního křesťanského světa, budou ze západního tábora vyloučeny pravoslavné státy jihovýchodní Evropy, spolu s muslimským Tureckem, Marokem a zeměmi kolem jižního Středomoří. Početná (a zvyšující se) muslimská populace v západní Evropě se v tomto pojetí stává nežádoucí složkou. Rusko se vykazuje z Evropy do Asie. Hranice Západu mohou být posunuty o několik stovek kilometrů k východu, aby se do západní náruče (EU a NATO) dostalo Polsko, Maďarsko, Čechy a Slovensko, a snad i též pobaltské státy, Slovinsko a Chorvatsko, než bude nově vybudována obranná linie Západu proti „barbarským hordám“ na druhé straně. Takové nové vymezení lze vystopovat jako polovědomou propozici v křesťanskodemokratických kruzích. Ta by mohla mít širokou lidovou podporu v západní Evropě; mohla by velmi vyhovovat veřejnému mínění v Maďarsku, stejně jako mnohým lidem v České republice a v Polsku. Ale byla by katastrofální jako základ pro nové uspořádání evropských institucí, protože by upřednostňovala některé bývalé socialistické státy a jiné odmršťovala na jih a východ.⁵

Bylo by tudíž moudřejší zmírnit naši hodnotovou rétoriku a uznat, že „Západ“ je pojem, s nímž je třeba zacházet opatrně a že jak pro západní Evropu, tak pro Spojené státy konec éry studené války nově odkryl jiná kulturní propojení, vyžadující odlišné „duchovní“ mapy. Západoevropané by si měli připomenout přínos muslimů k západní civilizaci, důležitost vzájemného ovlivňování přes Středomoří, úlohu Byzance v evropských dějinách

a možná etnickou a náboženskou rovnováhu osmanské říše. Američané více akceptují svou součinnost s hispánským světem a s východní Asií. Žádný z těchto důrazových posunů nepopírá realitu hodnot úzce sdílených napříč Atlantikem, živých dimenzí mezi nimi. Ale vesměs ukazují, že by mělo dojít k redefinování, k novému vymezení atlantických vztahů v širším, globálním rámci, v němž se zájmy a osvojené hodnoty Evropanů i Američanů překrývají, ale nejsou identické.

Západní instituce, západní hodnoty

Instituce pomáhají formovat a usměrňovat politiku. Ale aby si zachovaly svou dělnost, musejí odpovídat mezinárodnímu kontextu, v němž operují. NATO a ES měly odpovídat rozdělené Evropě, zahrnuté v atlantické soustavě vedené USA. Měly také zahrnovat obnovené, ale rozdělené Německo, které jeho sousedé přijímali s nedůvěrou a o jehož vlastní přiměřené roli panovala nejistota. Obrana Německa – centrální fronta – byla hlavním smyslem Severoatlantické aliance: tam se soustřeďovaly její hlavní síly. „Křídla“ severní a jižní byla záležitost druhotná: ve Středozeří stále zřetelněji dominovala americká vojenská síla, když se Velká Británie přestala ve Sředomoří angažovat a Francie opustila integrovanou strukturu aliance.

NATO ve své původní americké koncepci mělo zajišťovat americký bezpečnostní závazek v rámci transatlantické strategické jaderné záruky, než vyčerpání západoevropské partnerství USA budou ekonomicky dostatečně silní, aby mohli převzít břemeno své vlastní obrany. V letech 1957–1963 se hlavní aktéři na obou stranách Atlantiku tudíž pokoušeli nově definovat základ atlantických partnerství. Američané spatřovali základ „evropského pilíře“ Severoatlantické aliance v rozvíjení EHS a vyvíjeli soustavný tlak na britské vlády, aby je přiměli k členství. Velká Británie a Francie zápolily o privilegované postavení v alianci: Britové usilovali o zachování svých „zvláštních vztahů“ s USA, Francie nejprve navrhovala třímocenské direktorium, pak se pokoušela o alternativní ujednání se spolkovým Německem, až nakonec zaujala pozici poloviční separovanosti v alianci. S postupem budování německých ozbrojených sil konvenční ozbrojené síly USA v Německu snižovaly stav: tento proces se zastavil a pak obrátil v období berlínských krizí 1958–1961, jež vedly k rozhodnutí udržovat ve střední Evropě početné jednotky USA po dalších 30 let. Znovuvyzbrojené Německo si vymáhalo rovnocennější status v alianci. „Grand Desing“ („Velký záměr“) prezidenta Kennedyho předpokládal rozšíření EHS a takové atlantické partnerství, v němž západoevropské vlády převezmou daleko větší podíl vojenského i finančního břemene při podpoře západních cílů v konfrontaci s Východem, přičemž se nicméně budou podřizovat americkému politickému vedení.

Neschopnost Britů, Francouzů i Němců nalézt přiměřenou rovnováhu mezi jejich statusem a vlivem v těchto multilaterálních institucích – neúspěch, za který padá odpovědnost na všechny tři vlády – vedla k fiasku tohoto nového definování euroatlantických institucí. Alianci se tváří v tvář patové situaci mezi gaullistickou Francií a Spojenými státy jako vůdčí silou aliance, hlubokému rozkolísání německého vedení v postojích k atlantickým versus evropským prioritám a britské politice rozpolcené názorovou nejednotou obou hlavních stran v této otázce podařilo oddálit na pozdější dobu většinu obtížných otázek, které Kennedyho administrativa hodlala nastolit a z nichž mnohé byly zdárně odsunuty až na dobu po pádu Berlínské zdi.

Shrnuto: USA pokračovaly v sedmdesátých a osmdesátých letech v disproporcionálním zabezpečování nákladů na udržování evropské i globální bezpečnosti, umožňující tak západoevropským vládám šetřit na příslušných nákladech, čili – jak to svého času vyjádřila Flora Lewisová – „žít si v pohodě za americkým štítem“. Sdílení společného břemene bylo v transatlantických vztazích stálým předmětem sporu – ale hlavně se o něm diskutovalo z pohledu transatlantického, nikoli z hlediska vyrovnaných podílů obranných závazků a příspěvků mezi samotnými Západoevropany. Oplátkou za disproporcionální příspěvek k bezpečnosti si USA udržovaly disproporcionální vliv na bezpečnostní politiku: to

byla vazba, o které nepokrytě mluvil Henry Kissinger ve svém projevu „Rok Evropy“. Západoevropané si stěžovali na americký unilateralismus a politické nedůslednosti a rozvinuli svůj vlastní konzultační mechanismus pro „evropskou politickou spolupráci“, aby oslabili svou závislost na zahraničněpolitických konzultacích v rámci NATO; ale za 20 let se kromě politických deklarací málo přiblížili k užší obranné kooperaci mezi západoevropskými státy jak v rámci NATO (stále ozbrojená síla, společný výcvik), tak i mimo něj (francouzsko-německá brigáda); ZEU byla znovu oživena, dokonce i rozšířena, ale přinesla málo, co by mělo reálný smysl. Problémy rovnováhy vlivů mezi Německem, Francií a Velkou Británií zůstaly nevyřešené, jen tlumené trvajícím prvenstvím Spojených států. Každá z těchto tří hlavních evropských mocností – na něž připadalo kolem 75 % evropských obranných výdajů v rámci Severoatlantické aliance – si zachovala vlastní rozdílné pohledy na národní obrannou a zahraniční politiku po celou dobu až do pádu režimu NDR a i po něm.

NATO byla nástrojem amerického vedení Západu i jeho ochrany. Americká hegemonie v NATO a nad NATO, při níž evropští spojenci hrají druhotnou úlohu, je zabudována do struktury této aliance. Snaha o získání amerických bezpečnostních záruk, nikoli jen nějakých méně spolehlivých slibů, jaké mohou nabídnout západoevropské vládě, je hlavním prvkem přitažlivosti členství v NATO pro bývalé socialistické státy. Ale americké bezpečnostní záruky i americké vojenské závazky byly spojeny se sovětskou hrozbou a se systémem studené války. Byly rovněž spojeny, méně explicitně, s kontrolou Německa v rámci západního systému, což bylo zárukou pro všechny evropské státy proti obavám z jeho „zvláštní cesty“ (Sonderweg) v úsilí o sjednocení. Ale dnes je Německo sjednocené, pokojně, nevýhružně a opětovně se hlásí ke slovu jako centrální síla a dominantní ekonomika, kolem níž musí být budováno jakékoli stabilní uspořádání po studené válce.

Institucionální adaptace, politická a ekonomická transformace: postačuje přírůstková koncepce?

Optimistická interpretace institucionálního uzpůsobování by poukázala na řadu uznávaných úspěchů. ES rozvíjelo svůj program PHARE a rychle rozšiřovalo příslušný personál, aktivity i výdaje pro země bývalé RVHP. To bylo provázeno sjednáváním Evropských (asociačních) dohod s visehradskými státy, s Bulharskem a s Rumunskem a hledáním těsnějších vztahů s pobaltskými státy. Rada Evropy hrála prospěšnou pomocnou roli v přípravě těchto nových režimů pro multilaterální diplomacii a pro normy západní demokracie. NATO vytvořila z NACC (Severoatlantická kooperační rada) cenné centrum pro konzultace a poskytla tak základnu pro budoucí užší spojení. KBSE se, pravda, nepodařilo splnit očekávání některých svých členů, ale přesto si zachovává užitečné postavení v této struktuře překrývajících se organizací. ZEU se opět rozšířila tak, aby se stala zřetelným spojovacím článkem mezi ES a NATO a konzultačním mechanismem, jehož prostřednictvím mohou menší státy střední a východní Evropy vést rozhovory se svými západními protějšky, aniž by do diskuzí zasahovaly dominujícím způsobem USA nebo Rusko.

Cyničtější interpretace by se zůstala na příslušné zabředání do procedur a konzultací na úkor politického rozhodování a plnění politických úkolů. Organizační neuspořádanost a meziorganizační rivalita se mísí s nekoherencí a váhavostí řídicích složek při přidělování prostředků nebo rozhodování. ES nabídla asociovaným státům minimum možných ústupků, což vede k podstatnému obchodnímu přebytku ve prospěch západní Evropy, jelikož transformující se ekonomiky dovážejí ze Západu investiční zboží a žádané spotřební výrobky, ale narážejí na potíže s vývozem zemědělské produkce, textilu a ocelářských výrobků, s nimiž by mohly naopak konkurovat na západních trzích. PHARE a příbuzné programy se staly zlatým dolem pro západní poradce, ale přijímajícím státům přinesly menší užitek. Doposud je jen málo známek toho, že by se EU a její členské státy začínaly chystat k rozšíření, které by se týkalo všech středoevropských a východoevropských zemí. Současné náznaky jsou tako-

vé, že nesnáze s uzpůsobením vlastních *acquis*, aby se vůbec mohly uspokojit bohaté země ESVO a jejich marginální (ale vysoce subvencované) zemědělské sektory, mohou vést k nezdaru jednání o rozšíření, jež EU potřebuje uzavřít, než obrátí svou pozornost k eventuálnímu přičlenění východní Evropy. Finanční podpora byla zastíněna západními starostmi s rozpočtovými deficity a všeobecným odporem proti dalšímu zdaňování. Setrvačnost jednacích postupů v EU zajišťuje Irsku finanční transfery, jež se mají v příštích pěti letech anticipovaně zvyšovat z 5 % na 8 % HNP, zatímco členské země považují za nemožné počítat s transferem srovnatelné sumy do skupiny šesti asociovaných zemí.

NACC skýtá možnost neutuchajících aktivit pro mezinárodní činitele i příležitost pro konstruktivní konzultace mezi vojenskými odborníky i civilními představiteli z dříve nepřátelských zemí. Neposkytuje však nové logické zdůvodnění pro NATO, které pravděpodobně půjde podobnou cestou jako před 30 lety CENTO – od pozvolného ochabování až ke ztrátě významu. Vládní činitelé USA i americký prezident pronášejí odvážné proslovy o kontinuitě americké odpovědnosti a neochabující vitalitě NATO, zatímco jiní ve Washingtonu tvrdí, že je na Západoevropanech, aby „zaplatili“ transformaci ve střední a východní Evropě, přičemž ochota Kongresu podporovat další udržování početných pozemních vojsk v Evropě – nemluvě již o rozšíření NATO, které by mohlo vést k nasazení pozemních jednotek ve východní Evropě – je nadále silně pochybná. KBSE a Rada Evropy se utápějí v neshodách o vlastní hřiště a teritorium. ZEU postupuje jen pomalu k vybudování efektivní organizace, brzděna divergentními národními pohledy na její roli a vztahy vůči EU a NATO a organizačními tahanicemi s NATO o teritorium, velení a vlastní roli. V západní Evropě pak navrhované multilaterální síly NATO soupeří o národní přízeň a zdroje s ideou vytváření Evropského sboru, přičemž národní obranné rozpočty v menších západoevropských státech dokládají to, co Manfred Wömer nazval „samospádovým strukturálním ozbrojováním“. Máloco z těchto náznakových vývojových trendů bylo objasněno národním parlamentům nebo veřejnosti, která zůstává stejně tak neinformovaná o rozvíjení kontaktů mezi vojenskými jednotkami a ministry obrany napříč starou dělící linií studené války.

Od roku 1989 došlo ke značné institucionální adaptaci, leč bez nějaké významnější institucionální inovace (pokud neposuzujeme v tomto světle NACC či upevňování ZEU nebo dvojakou terminologii Hlavy V. Maastrichtské smlouvy). Otázkou je, zda tato adaptace byla adekvátní vznikajícím výzvám a zda to, čeho bylo dosaženo, zajišťuje tak dalece základ pro budoucí úspěšné institucionální budování širší celoevropské základny.

Vaše odpovědi na tuto otázku budou závislé na vašem vnímání charakteru současné politické a ekonomické revoluce v Evropě a na vaší představě žádoucího konečného výsledku. Zde jsem se záměrně vyhnul posuzování skličujícího příkladu jugoslávského konfliktu, jakožto testu institucionální adaptace k novým bezpečnostním výzvám a soustředil jsem se na širší obraz a dlouhodobější perspektivu. Jaká institucionální struktura bude podle vašeho názoru potřebná pro zajištění stabilního evropského uspořádání v příštích 10 či 15 letech? Jakou roli budou podle vašeho názoru a realistického předpokladu hrát USA v této institucionální struktuře? Jak to bude podle vás vyhovovat Rusku a zemím SNS a korespondovat s bezpečnostními potřebami i riziky zemí kolem Středomoří? Jak to bude zajišťovat dělbů práva – a bezpečnostních záruk – i povinností? Které státy budou zajišťovat bezpečnost a které ji užívat – a přizívat se na ní?

Předkládám zde k diskusi několik bodů, jež patří do této diskuze, ale které současná debata doposud málo objasnila. Mám pocit, že nebudou-li objasněny, jenom se rozšíří propast mezi poloviční angažovaností a veřejným konsenzem, mezi rétorikou a realitou, čehož jsme již svědky. Adaptace je dynamický proces; může být úspěšný, jen pokud vede k novému a koherentnímu formulování problémů, a ne jenom k neuspokojivými kompromisům mezi nekoherentními vládami, stále ještě ovlivňovanými zastaralými premisami.

1) Spojené státy již nemají vnitřní zplnomocnění pro podstatnou angažovanost v problémech evropské bezpečnosti; rozhodně ne pro podstatné nasazení konvenčních pozemních ozbrojených sil. Postsocialistické státy, domáhající se členství v NATO, by si měly uvědomovat tuto zásadní změnu; bezpečnostní záruka, o kterou usilují, nemusí být dosaži-

telná tou cestou, o jakou se snaží. USA nemají ani vnitřní zplnomocnění k podstatným finančním transferům do východní Evropy – vyjímaje Rusko a Ukrajinu na oplátku za jaderné odzbrojení, a Rusko snad i jako potenciální hrozbu i možného globálního partnera.

2) V takovém případě již další americká hegemonie nad evropskými bezpečnostními a politickými institucemi postrádá opodstatnění. Bází pro další uplatňování amerického vedení je neochota evropských států akceptovat, že by tuto roli měl na sebe vzít nějaký jiný evropský stát, nebo rozvinout v Evropě mechanismus kolektivního vedení, schopný nahradit roli USA. Evropští pozorovatelé by si měli povšimnout postupného vynořování americké doktríny „tří okruhů“, srovnatelné s doktrínou, jakou rozvinuli britští političtí činitelé na konci druhé světové války a podle níž je třeba globální vliv udržovat navzdory snižujícím se ekonomickým i vojenským kapacitám uplatňováním vlivu v různých regionálních systémech, jejichž vzájemnou interakci zajišťuje centrální vazební síla: pro Velkou Británii to znamenalo transatlantické zvláštní vztahy. Commonwealth s Impériem a evropskou angažovaností; pro Spojené státy to pak představuje transatlantické spojení západní hemisféry s odpovídajícím vlivem na vývoj Evropské unie, jakož i východní Asie, s vlastní institucionalizací těchto dvou oblastí cestou rozvíjení sdružení NAFTA a OPEC. Britská doktrína „tří okruhů“ sehrála roli sebeutěšné iluze; americká doktrína může mít roli podobnou.

3) Vytvoření nového a stabilního evropského politického a bezpečnostního uspořádání není možné bez akceptování centrálního postavení Německa, což předpokládá, aby německá vláda akceptovala tuto centrální roli, přiměla k tomu i svou veřejnost a přesvědčila své partnery, že pro ně neznámá hrozbu. Historie evropské rozporupnosti za uplynulé století ukázala, jak těžké bylo uvádět v soulad zájmy Německa a obavy jeho sousedů bez zásahů vnějších sil k zabezpečení rovnováhy, kterou si evropský region nedokázal zajistit. Německo je „přirozeným“ hegemonem evropského regionu – z hlediska počtu obyvatel, ekonomické váhy i zeměpisné polohy; stabilní evropské uspořádání nelze vytvořit bez uznání této reality. Kolektivní vedení bylo odpovědí Ameriky v jejím „velkém záměru“ v šedesátých letech, kdy Francie a Velká Británie začleňovaly Spolkovou republiku Německo do koncertu mocností, tvořícího součást integrované struktury Evropských společenství. Kolektivní vedení v širším institucionálním rámci, který by měl být časem rozšířen o Španělsko, Itálii a Portugalsko, je nezbytným základem pro institucionální pokrok.

4) Celá záležitost sdílení břemene musí být nyní převedena do evropského kontextu. Umělé oddělování diskuzí o sdílení vojenského břemene vedených přes Atlantik a rozpočtových diskuzí vedených mezi „desítkou“ nebo „dvanáctkou“ už není na místě v situaci po studené válce, kdy menší členské země EU snižují své obranné rozpočty mnohem rychleji než jejich větší partneři a kdy by transfer významných finančních prostředků do východní Evropy měl být pokládán za příspěvek k všeobecné bezpečnosti. Jsou zde ovšem některé trapné záležitosti. Například Nizozemsko se vedle Dánska stává jedním z hlavních západoevropských příživníků na bezpečnosti. Při rovnovážném rozdělení obranných výdajů mezi členy ZEU by nyní Německo mělo platit téměř dvakrát tolik co Velká Británie, Itálie, téměř tolik co Francie – ledaže by odstupňované finanční příspěvky na rozvoj východní Evropy byly rozpočítávány stejně rovnoměrně k uspokojení Německa a nespokojenosti jeho sousedů.

5) Je zapotřebí dát některé signály potenciálním uchazečům – i zmatené či lhostejné veřejnosti v současných členských zemích – o pravděpodobných limitech rozšiřování těch západoevropských institucí, které jsou nyní vystaveny tlaku na přijímání nových členů. Státům příliš vzdáleným, příliš rozlehlým a s příliš velkým komplexem specifických vlastních problémů, jež by zatížily jejich členství v integrovaných institucích západní Evropy – Ukrajině, Rusku, Turecku – by měly být nabídnuty odlišné formy partnerství nebo přidružení, aby působily jako most mezi tímto širším evropským regionem a jinými regionálními celky s vlastním uspořádáním. Takové státy, které nemají jinou alternativu než závislost na střední Evropě (jako jsou např. země jihovýchodní Evropy), musejí být buď do ní zahrnuty, nebo pro ně musí být zajištěna stabilní a těsně přidružená subregionální alternativa. EU musí zvolit aktivnější přístup k rozšiřování; není to již klub, do něhož ostatní

mohou vstupovat, pokud jsou ochotni akceptovat pravidla, ale centrální instituce rozvíjejícího se regionálního uspořádání.

6) Pokud západoevropské vlády míní vážně své rétorické závazky ke společné zahraniční a bezpečnostní politice, k ekonomickému a bezpečnostnímu partnerství s východní Evropou, které se má rozvinout v plné členství, pak musejí také vážně uvažovat o příslušných nákladech, o bolestivých obětech národních ekonomik i o nesnadném úkolu získat pro to svou neochotnou veřejnost. Jedním z nejnáročnějších bezpečnostních problémů, které dnes vyvstávají před Evropou, je problém přesvědčit blahobytné a stárnoucí voliče v západní Evropě (a rovněž v Severní Americe), že existují bezpečnostní rizika a nebezpečí a že je nutné změnit politiku i výdaje, aby jim bylo možno čelit.

Stojí však vůbec za vší tou rétorikou summitu NATO a Evropských rad nějaké demokratické vlády západní Evropy, které myslí vážně deklarace, jež schvalují, a polovičaté sliby, jež dávají netrpělivým delegacím svých východních sousedů?

¹ Viz Halle, L.: *The Cold War as History* (Studená válka jako historie – 1967); Groser, A.: *The Western Alliance* (Západní aliance – 1978); Harlan van B. Cleveland, ed.: *The Atlantic Idea and its European Rivals* (Atlantická idea a její evropské rivalové – 1966); Wallace, W.: *The Transformation of Western Europe* (Transformace západní Evropy – 1990).

² Nedávné studii Richarda Aldriche pro oxfordskou konferenci *European Integration and the American Intelligence Connection* vděčím za informace z archivů USA o americkém transferu finanční podpory v evropském hnutí v roce 1949 od Duncana Sandyse na Paul-Henriho Spaaka.

³ Viz například Albert, M.: *Capitalism against Capitalism?* (Kapitalismus proti kapitalismu? – 1991).

⁴ Viz Huntington, S. P.: „The Clash of Civilizations?“, *Foreign Affairs* – léto 1993. Představa intelektuální hegemonie převzata od Gramsiho přes Josepha Nye, *Bound to Lead* (Povinnost vést – 1991). (Viz též *Mezinárodní politika* 11–12/1993 a 1/1994 – pozn. red.)

⁵ Nelze popřít současný politický a kulturní význam historické zlomové linie mezi zeměmi západního křesťanství a zeměmi pravoslavního a muslimského světa; spíše je zapotřebí snažit se ji posuzovat jako jednu z mnoha zlomových linií v Evropě než jako vymezující hranici. Huntingtonova mapa této „zlomové linie mezi civilizacemi“ je koneckonců převzata od Williama Wallace (*The Transformation of Western Europe* – 1990), ačkoli je příznačné, že tenká vytečkovaná linie originálu byla nahrazena pořádně tlustou čarou v Huntingtonově preferovaném podání.

Poznámka: Příspěvek byl přednesen na konferenci Interakce EU a NATO: adaptace transatlantické kooperace k novým bezpečnostním výzvám v Evropě, Středisko vyšších obranných studií, Pallazzo Salviati, Řím, 21.–22. ledna 1994.