

ESDP and NATO: Wedlock or Deadlock?

Jolyon Howorth

Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association, Vol. 38(2003): 235–254.

Stručný obsah:

Článek Jolyona Howortha se zabývá situací v NATO po pražském summitu v roce 2002. Ve středu zájmu autora je rozbor vztahů mezi Evropou a Amerikou v souvislosti s budoucností Aliance. Článek představuje argumenty dvou hlavních názorových proudů na budoucnost NATO. Jednak proudu, který považuje NATO za mrtvé, a na druhé straně příznivců transformace Aliance a její přizpůsobení novým úkolům a výzvám. Autor se dále zamýšlí nad praktickými možnostmi využití speciálních jednotek NATO Response Force a možnými cestami transformace Severoatlantické aliance. Všimá si také rozporu v přístupu evropských zemích k válce k Iráku (článek je z roku 2003) a s tím související složitosti vybudování společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU. Jeho závěry jsou poměrně skeptické. Předpokládá úzkou kooperaci elitních jednotek Británie a Francie, které budou jediní interoperabilní s USA a na druhé straně vytvoření jakési „2.ligy“ – elitních jednotek ostatních evropských států, které se ujmou operací na udržování míru.

Podrobnější rozbor článku:

Od konce studené války řeší NATO závažný problém, týkající se samotných principů a cílů Aliance. Mnozí považují NATO v současném mezinárodním prostředí za mrtvou nefunkční organizaci, na druhé straně stojí lidé, kteří poukazují na důležitost Aliance pro státy na obou stranách Atlantiku.

Argumenty pro tezi NATO je mrtvé

- Rozšíření NATO paralyzovalo jeho efektivitu, udělalo z něj něco na způsob debatního klubu, navíc popřelo původní smysl vzniku Aliance (kterým bylo posílení západní Evropy) a jako takovou ji spíše oslabilo
- Vojenské argumenty, propast mezi EU a US se díky novým členům ještě prohloubila, a NRF jsou na zacelení této mezery příliš malé
- NATO již přežívá svou historickou úlohu, dnes už není potřebné, navíc slovy Paula Wolfowitz: „Mise definuje koalici, ne naopak.“
- Rozdíly mezi zájmy, cíly a prioritami Evropy (EU) a USA jsou příliš velké

Argumenty pro tezi NATO má stále co nabídnout

V každém případě je nutná transformace, ta má několik možností:

- **Posílení transatlantické spolupráce v otázkách bezpečnosti**, díky které se bude možné vypořádat s hrozbami moderní doby. Užší spolupráce, která naučí USA využívat více měkké síly, zatímco EU více tvrdé. Vznikne na bázi nové smlouvy respektující vytyčené hodnoty a cíle.
- **NATO coby regionální organizace** – zůstane zaměřeno na evropský region, jeho stabilizaci. Tato varianta předpokládá postupnou dominanci ESDP v této oblasti.
- **NATO coby pseudo-globální aliance** schopná vypořádat se s mezinárodním terorismem a dalšími výzvami – předpokladem je neexistence hranic (neboli ohraničeného prostoru) pro zásah Aliance.

Zvláště poslední navržené řešení je značně závislé na úspěchu NRF.

NATO Response Force

Speciální síly NATO vznikly z několika důvodů:

1. Boj s terorismem
2. Snaha pomoci evropským jednotkám, aby zůstaly interoperabilní s americkými
3. Zdůraznění nutnosti použití tvrdé síly evropským státům

NRF jsou jednotky složené z vojáků všech členských států, ze všech tří armádních složek. Celkově 21 000 mužů, s šestiměsíčním rotačním cyklem, schopných nasazení od týdne do měsíce, kdekoliv na světě, nasazení schopné do roku 2006.

Před jejich nasazením je však třeba vyřešit mnohé otázky

- **Společný trénink jednotek** – bez společných cvičení bude kvalita NRF pochybná. Na druhou stranu není vůbec jisté, zda bude americká armáda mít chuť a čas účastnit se těchto cvičení se širokou škálou nesourodých evropských jednotek. Američané chápou NRF jako **evropský příspěvek** k americkým kapacitám. Závazky Američanů vůči NRF zůstávají stále nejasné.
- Dále je tu otázka **velení NRF**. Politicky nejprůchodnější je pochopitelně rotace zúčastněných všech států, což však je z vojenského hlediska značně nevýhodné. Střídání velení např. po šesti měsících jako v EU je pro armádní jednotku dosti zvláštní představa.
- Největším problémem však zůstává **vztah mezi NRF a ERF (European Rapid Reaction Force)**. Navzdory konspiračním teoriím o tom, že NRF je pokus Američanů zlikvidovat ERF a naopak, že ERF mají podvracet činnost NATO, by každopádně byla pro Američany činnost ERF přínosem, neboť by jim ubrala starosti o evropský kontinent a americké jednotky by tak mohly být uvolněny pro důležitější úkoly.
- Velkou otázkou zůstává, zdali se USA a EU dokáží shodnout na společných zájmech a tedy i případných misích NRF. I když lze nalézt mezi spojenci podobné hodnoty a cíle, řešení krize v Iráku ukázalo, že dohoda nebude vždy jednoduchá.
- Je otázkou, zdali Evropa bude ochotna akceptovat NRF jako jednotku zasahující všude ve světě a činnost ERF omezit pouze na evropský kontinent. Zdali bude možné vyměnit americké záruky vůči pořádku v Evropě za evropské záruky amerického pořádku ve světě. Mnohé země pravděpodobně budou souhlasit (VB, Itálie za Berlusconiho), mnohé téměř určitě nikoliv (Francie, Německo). Momentálně neexistuje žádná jasná dohoda transformující NATO do podoby instrumentu americké světové politiky.
- Na **vojenské úrovni** se objevují další problémy. V případě, že by státy vyčleňovaly pro potřeby ERF i NRF převážně stejné jednotky, bude nutné vyřešit otázku řízení a velení, práva prvního odmítnutí či plánování.
- Na druhou stranu **separace jednotek** pro NRF a ERF s sebou také přináší určitá úskalí. Pokud NRF sdruží elitní jednotky (z evropských mocností zejména britské), které se stanou plně operabilní s NATO, stane se z neinteroperabilní ERF jakási „druhá liga“ pod vedením Francie a Německa.
- Rovněž velikost, resp. malost jednotky (21 000), je značně omezující. Je těžké si představit, že takováto síla bude využita jinak, než jako podpůrná síla složená z elitních evropských vojáků při větších amerických operacích. To však v dlouhodobějším horizontu může vyvolat v Alianci napětí.

Má NATO hranice?

Využití NRF úzce souvisí s otázkou dosahu Aliance. Je stále NATO omezeno na oblast podle článku 6 Washingtonské smlouvy?

NATO v podstatě momentálně zajišťuje misi ISAF (International Security Assistant Force) v Afghánistánu. 5 000 jednotka je největší akcí NATO mimo evropskou oblast v historii. Ve skutečnosti však zde nepůsobí jako NATO, ale jako vykonavatel mandátu OSN, zajišťující stabilitu oblasti (zatímco americké jednotky prováděly bojové operace). Tato polooficiální akce sice byla schválena Radou NATO, to však ale neznamená potvrzení nevázanosti NATO na tradiční oblasti.

To se ukázalo i v případě Iráku, kdy byla odmítnuta role NATO coby hlavní stabilizační síly v oblasti a rovněž v souvislosti s fiaskem v případě garancí závazků z článku 5 v případě Turecka. Role NATO tak ve válce v Iráku zůstala opět neoficiální, NATO zajišťovalo logistickou a komunikační podporu polskému sektoru.

Zkrachovaly i snahy využít NATO v stabilizaci Západního břehu Jordánu v Palestině či Kašmíru. Debata o dosahu NATO tak zůstala nevyřešena.

Transformace NATO

Transformace NATO však probíhá. V lednu 2003 byla představena nová struktura, která převádí velení všech operací pod jedno vedené – Allied Command Operations. Zároveň existuje Allied Command Transformations, která dohlíží nad transformací Aliance.

Skeptici však poukazují na fakt, že všechny 4 největší operace od konce studené války (Válka v Perském zálivu, Kosovo, Afghánistán, Irák) měly pramálo společného. Stejně jako operace Britů v Sierra Leone či Francouzů v Pobřeží slonoviny. Každá vyžadovala odlišný přístup, odlišnou taktiku. Což je v podstatě totéž co Wolfowitzův výrok „mise definuje koalici“. V takovémto pojetí NATO není vojenskou organizací, ale jakýmsi rezervoárem možných spojenců.

Druhým faktorem omezujícím Alianci jsou samotné Spojené státy, což je evidentní zejména poté, co do úřadu dostal prezident Bush. Spojené státy už nejsou jako ve studené válce tak vázány na evropský kontinent, většina amerických aktivit jde zcela mimo působnost NATO a také mimo jeho standardy a procedury. 92 % americké armády nemá nic společného s Aliancí. A vzhledem k stále rostoucí mezeře mezi evropskými a americkými schopnostmi, nezbude za chvíli USA ani nic jiného, než operace na vlastní pěst. V takovém případě se Aliance rozpadne na tři části, v první vlně Francie a Velká Británie, které jako jediné budou možná schopny držet s USA krok, následovat bude stará Evropa a třetí kategorii budou tvořit noví členové Aliance, kteří až na specializované jednotky nebudou mít co nabídnout.

ESDP

Otázka společné obranné a bezpečnostní politiky je samozřejmě dosti ožehavým tématem pro Evropskou unii. 25 států má 25 odlišných představ, jak by měla ESDP vypadat. Přesto je zde vidět snaha vypořádat se s rozdíly v postojích. Jak toto dopadne se dozvíme po mezivládní konferenci EU v roce 2004 a výsledcích práce Konventu (článek byl napsán v květnu 2003).

Souvisejícím problémem bude, kdo bude hlavním iniciátorem ESDP. Dosavadní spolupráce VB a Francie byla postavena na dvojnárodnosti. Británie chápe ESDP jako projekt NATO s evropskými prostředky, kdežto Francie jako evropský projekt s atlantickými prostředky.

Rozdílné postoje se nejvíce projevily před válkou v Iráku, kdy tři klíčové země zastávaly tři odlišné postoje. Británie byla ochotna válku podpořit, Francie měla válku za nejposlednější možné řešení, a to i tak pouze s mandátem OSN. Německo bylo zcela proti válce. Následně došlo ke sblížení německo-francouzských postojů, které znamenaly v praktickém důsledku odmítnutí války.

Dosavadní pokroky ESDP

Po problematickém schválení dohody Berlin Plus (umožňuje spolupráci NATO-EU, zejména využití jednotek NATO pro účely EU) se otevřela cesta pro schválení Deklarace ESDP (16. prosince 2002), která poskytla formální základ spolupráce EU a NATO. Na základě ní se může EU spolehnout na NATO v otázce plánování, které ostatně vždy bylo pro každou misi EU nezbytné. EU také získalo na lepší přístup k (zejména americkým) prostředkům, které ovšem vzhledem k aktivitám USA po celém světě nemusí být automaticky poskytnuty.

Francouzsko-německý návrh z přelomu roku 2002 a 2003 zasazuje ESDP do institucionálního rámce EU. Navrhuje jakýsi článek 5 EU, rozšířenou spolupráci členských zemí a rozhodování kvalifikovanou většinou v otázkách ESDP s explicitním vyloučením vojenských operací, společná cvičení, společný

postup v boji proti terorismu. Návrh je to značně obecný a koresponduje s rozčarováním ohledně nemožnosti najít kompromis mezi evropskými zeměmi v irácké krizi.

Britsko-francouzská deklarace z 5. února 2003 je konkrétnější a dokazuje, že britsko-francouzská spolupráce je stále živá. Hovoří o konkrétních peace-keeping operacích na Balkáně a posléze i v Africe, formuluje několik nových vojenských cílů, jednotkách rychlé reakce a dalších.

Poslední aktivitou je schůzka představitelů Francie, Německa, Belgie a Lucemburska, která volal po zavedení vlastní organizace EU pro plánování operací. Pokud by EU chtěla organizovat operace zcela nezávisle na NATO, je zřízení této organizace rozhodně nezbytné.

Tyto kroky nelze považovat za nový start ESDP, nicméně ukazují, že země chtějí konzultovat praktické dopady této spolupráce. Ta se však vždy bude odvíjet od vojenských možností evropských zemích.

Vojenské možnosti EU

Na nedostatky a oblasti, ve kterých se musí evropské státy zlepšit, poukázaly jak konference EU, tak NATO.

- Evropa potřebuje kromě toho v první řadě komplexní strategickou koncepci, která by eventuálně mohla být „článkem 5“ v evropských podmínkách a zaměřit se na ochranu obyvatel. Bez politického základu nemůže nic podobného fungovat.
- Zároveň je potřeba dosáhnout větší konvergence v obranných rozpočtech a zvýšit racionalizaci a specializaci jednotlivých zemí, zvláště v oblasti výzkumu.
- Mělo by se hovořit o menším počtu konkrétních projektů.
- Za poslední by také mělo být vyřešen mechanismus spolupráce a konstruktivní absence.

Evropská unie existuje jako potencionální vojenský aktér od summitu v Helsinkách v roce 1999. Je povzbudivé, že dokázala už v roce 2003 v Makedonii zorganizovat vlastní misi, nicméně vývoj a organizace velké vojenské síly bude potřebovat mnohem více času a trpělivosti. Čeká nás ještě spousta sporů a debat o velikosti a cílech evropských jednotek, bez nich však nemůže EU fungovat jako globální aktér. Ve vztahu k USA a NATO bude hodně záležet zejména na politicích na obou stranách Atlantiku a událostech, které budoucnost přinese.