

Aliance a regionální bezpečnostní instituce

Rozpuštění a zánik aliancí. Proč NATO funguje i po konci studené války?



Doba trvání historických aliancí

- Průměrná doba trvání 263 obranných aliancí existujících v období let 1815 až 2003 je 13,4 let.
- Obranné aliance mají téměř 2x delší dobu trvání než aliance, jejichž zakládající smlouvy obsahují také ustanovení ofenzivní povahy.
- Zdá se, že doba trvání aliancí se v moderní éře spíše prodlužuje.
- Základním faktorem ovlivňujícím přežití a zánik aliancí jsou války a s nimi související změny rovnováhy moci.

Zánik aliancí z pohledu realistických teorií

- V obecné rovině platí, že teorie vzniku aliancí identifikují faktory a podmínky, za jejichž působení dochází ke vzniku aliancí.
- Pokud dojde ke změně podmínek, které vedly ke vzniku aliance, může následně dojít k erozi soudržnosti v rámci aliance a jejímu následnému rozpadu.
- Souvisí to s tím, že členství v alianci s sebou nese pro státy významné náklady (ztráta autonomie v zahraniční politice, vznik závislosti na poskytovaných bezpečnostních garancích, aj.). Se změnou podmínek tak může dojít k tomu, že náklady na další fungování aliance začnou převyšovat zisky, které členství v alianci státu přináší.
- Realistické teorie tak mohou sloužit nejen k vysvětlení vzniku aliancí, ale **mohou také vysvětlit jejich trvání či případný zánik.**
- **Teorie rovnováhy moci** = změny v mezinárodní distribuci moci mohou vést nejen ke vzniku nových aliancí, ale také ohrozit a vést k zániku aliancí již existujících.
- **Teorie rovnováhy hrozeb** = oslabení/vymizení hrozby může vést k erozi soudržnosti aliance a jejímu zániku.

Realisté a přežití NATO po konci studené války

- Základní realistické předpoklady vývoje fungování aliance po vymizení původní hrozby.
- A) Významné omezení výdajů na obranu a rostoucí snaha vyhnout se plnění nákladných závazků kompenzujících pokles výnosů z pokračujícího fungování aliance.
- B) Častější spory uvnitř aliance ohledně společné alianční politiky, burden-sharingu. Trend k více nezávislým zahraničním a bezpečnostním politikám členských států („renacionalizace“ politik členských států).
- C) Vyvázání se ze závazků/odchod z aliance, preference méně nákladných forem mezinárodní spolupráce.
- V případě NATO se tyto předpoklady naplnily jen částečně (pokles výdajů na obranu členských států, spory ohledně směřování aliance, snahy některých členských států o více samostatnou politiku v jednotlivých případech – např. v případě vojenské akce proti Iráku v roce 2003).
- NATO ale nadále zůstává životaschopné, pro členské státy je nadále klíčovou platformou pro řešení zásadních bezpečnostních problémů (stabilizace Afghánistánu, Kosovo, naposledy Libye).
- Došlo k rozšíření aliance a k přidání nových funkcí, s čímž realistické teorie nepočítaly.
- **Realistická vysvětlení pokračující existence NATO:**
- 1) reziduální hrozba ze strany Ruska;
- 2) vynoření se nových hrozeb sdílených členskými státy;
- 3) aliance jako nástroj intraalianční kontroly;

Organizační teorie

- Nejde o teorii mezinárodních vztahů, ale o přístup z oblasti ekonomie a managementu zaměřující se na vysvětlení chování různých organizačních jednotek.
- Institucionalizovaná aliance jako NATO je typem organizace a jako taková může mít vlastní zájmy odlišné od zájmů členských států.
- Základním zájmem je přežití, tedy pokračování v činnosti a další rozvoj organizace.
- NATO je velká organizace s tisíci zaměstnanci, kteří se s ní identifikují, vnímají sami sebe jako součást komunity, skrze alianci realizují své osobní a profesní zájmy a díky identifikaci s organizací jsou nakloněni pohledu zdůrazňujícímu pokračující užitečnost takové organizace.
- Mají tedy zájem na její existenci a pracují na zajištění jejího pokračujícího přežití.
- Tři obecné typy chování, jímž organizace a její členové zajišťují přežití:
 - A) odpor ke změně;
 - B) potvrzení důležitosti organizace;
 - C) adaptace na změny;
- Adaptace na změny není preferovaným typem chování, nicméně přežití organizace má přednost. Organizace si časem uvědomí, že je adaptace nutná, pokud si chce udržet potřebné zdroje a legitimitu, z níž odvozuje svou činnost.
- Cílem organizace je přežití, nikoliv lpění na určitém souboru principů či hodnot.

Přežití NATO z pohledu liberálních teorií

- Využití organizační perspektivy posloužilo realistickým teoriím jako užitečný nástroj, jak překonat explanační limity teorie.
- Tento přístup ale není vševysvětlující, neboť alianční byrokratické struktury zůstaly i po konci studené války celkově slabé a přidání nových funkcí neznamenovalo navýšení zdrojů a personálu aliance. Snížení role jaderných zbraní a ochota NATO podělit se o své aktivity s jinými organizacemi se neshodovaly s předpoklady organizační teorie.
- Jako užitečnější teoretický přístup pro vysvětlení pokračující existence a rozvoje NATO se ukázal liberální institucionalismus.
- Liberální institucionalisté = NATO je oproti tradičním aliancím charakteristické vysokým stupněm institucionalizace a rozvojem společných norem a procedur.
- Aliance představují typ mezinárodního režimu a pro režimy je charakteristické, že přinášejí svým členům zisky, které mohou přetrvat původní účel vytvoření mezinárodního režimu.
- Existující režimy snižují transakční náklady svých členů. Je přitom levnější reformovat již existující režim než vytvářet zcela nový.
- Liberální institucionalismus v případě NATO předpokládá:
 - 1) využití stávajících norem, pravidel a nástrojů k řešení nových problémů a výzev, s nimiž se NATO musí potýkat.
 - 2) adaptace NATO, v případě že je to nezbytně nutné, včetně škrtnů a snižování role některých složek s cílem zajistit větší flexibilitu aliance.
 - 3) využití stávajícího bezpečnostního režimu jako základu pro navázání vazeb a spolupráce s jinými, státními či nestátními aktéry.

Zánik aliancí dle S. M. Walta

- Vlivný článek *Why Alliances Endure or Collapse* (Survival, 1997).
- Walt identifikuje 3 hlavní příčiny zániku aliancí - 1) změna ve vnímání hrozby; 2) klesající důvěryhodnost aliance; 3) důvody vycházející z domácí politické scény členských států;
- **Změna ve vnímání hrozby** = nejčastěji v důsledku toho, že původní hrozba pominula (oslabení protivníka, výrazné posílení některého ze členských států aliance). Členové aliance mohli také získat jiné prostředky, jak se hrozbě bránit, mohli dospět k závěru, že úmysly států, proti němuž se spojili, nejsou nepřátelské, případně mohli být vystrašeni agresivním chováním některého z členských států.
- Klesající důvěryhodnost aliance:
 - A) Členské státy mohou dospět k závěru, že ani společně nemají dostatek prostředků, aby dokázaly hrozbu vyvážit.
 - B) Členské státy mají obavu z nedostatečné vůle ostatních dostát členským závazkům.
- Vedle těchto důvodů hovoří S. Walt o neracionálních důvodech vyplývajících z politických procesů uvnitř členských států. Mezi ně řadí: 1) demografické a sociální trendy; 2) domácí politické soupeření; 3) změna režimu; 4) ideologický konflikt;

Přežití aliancí dle S. M. Walta

- Za jeden z důvodů pro přežití aliance považuje ochotu hegemonů nést větší náklady a alianci udržovat prostřednictvím pobídek a zastrašování členů.
- Za pravděpodobnější případ přežití aliance, považuje vývoj, kdy se aliance stala symbolem důvěryhodnosti a odhodlání.
- Aliance mohou přežívat také tehdy, pokud je v zájmu klíčových zájmových skupin udržet je v chodu.
- Přežití aliance může být ovlivněno také manipulací vojenských elit, které dle Walta mohou mít na udržení aliance zájem z důvodu, že jsou na členství v aliancích vázány rozpočty ozbrojených složek. Taková manipulace dle něj může uspět jen u velmi silných států, které se zároveň těší poměrně malé úrovni hrozeb.
- V souladu s liberálními teoriemi považuje Walt institucionalizaci za faktor, který může zvýšit šanci, že aliance přežije i změnu hrozby, které původně čelila.
- a) institucionalizované aliance vytváří byrokratické vrstvy, jejichž členové jsou profesně zainteresovaní na fungování aliance.
- b) vysoká míra institucionalizace aliance vytváří kapacity, které je vhodné uchovat, i když jejich původní využití již není aktuální.
- c) alianční struktury mohou vytvářet nová pravidla a principy, čímž umožní adaptaci aliance na nové podmínky.
- Poslední možnou příčinu přežití aliancí vidí S. Walt v otázce sdílené ideologie a zájmů.

Přežití a zánik aliancí z pohledu liberalismu (I.)

- Podle liberálních autorů pominutí původní hrozby nutně neznamená, že je aliance zbytečná. Za hlavní faktor přežití aliance přitom považují míru institucionalizace.
- Míru institucionalizace lze podle R. Keohanea a C. Wallenderové měřit na základě 3 prvků:
 - 1) Do jaké míry aktéři očekávají, že se členové aliance budou chovat podle společného rámce;
 - 2) Do jaké míry existují speciální a přetrvávající pravidla, podle nichž se aktéři řídí;
 - 3) Do jaké míry instituce diferencuje úlohy, za něž jsou jednotliví členové zodpovědní.
- V případě vysoké míry institucionalizace se může aliance adaptovat na nové úkoly. Navíc platí, že investice do vytvoření vysoce institucionalizované aliance byly vysoké a státy, co by racionální aktéři nechtějí tuto investici ztratit s vědomím, že v případě dalšího ohrožení by takovéto náklady musely vynaložit znovu.

Přežití a zánik aliancí z pohledu liberalismu (II.)

- Zda se aliance může adaptovat na nové bezpečnostní prostředí je ovlivněno tím, jak jsou její pravidla a postupy přenositelné.
- Větší šanci na přežití mají široce zaměřené instituce, případně instituce, které kombinují zaměření na hrozby i rizika.
- Úspěch transformace aliance v uskupení bezpečnostního managementu závisí na třech podmínkách:
 - 1) bezpečnostní prostředí se změní a státy místo hrozeb budou čelit pouze rizikům;
 - 2) instituce se předtím vyvinula z bezpečnostního partnerství na alianci s vlastní organizační strukturou;
 - 3) Už předchozí aliance měla hybridní charakter – obsahovala pravidla a postupy určené k urovnávání a předcházení sporů mezi členy.
- Vedle toho, že udržování aliance snižuje transakční náklady, identifikovali neoliberálové i další důvody, proč aliance přežívají zánik původní hrozby:
 - - členství v alianci přímo ovlivňuje to, jak aktéři formulují svoje zájmy;
 - - státy se bojí odvety/ztráty reputace, pokud by svoji účast v alianci ukončily ve chvíli, kdy sice pro ně hrozba pominula, ale pro jiné členské státy nikoliv;
 - - aliance mezi liberálními demokraciemi budou silnější a odolnější;