

Dědictví Kosova a budoucnost NATO

Zásah NATO v bývalé Jugoslávii vytvořil precedent, kterým budou poměřovány všechny následné akce podniknuté mimo území členských států Aliance. Některými byl vítán, jiní jej odsuzovali. Jeho důsledek, Pakt stability, byl přijat velmi rozdílně. Jaké však byly úvahy, které vedly k rozhodnutí provést letecký zákrok? Co by se stalo, kdyby Aliance zůstala pasivní? Jaké by byly následky, které mohl mít případný neúspěch? Na tyto otázky hledá odpověď článek vedoucího Centra výzkumu konfliktů při britské vojenské akademii v Sandhursu Charlese J. Dicka, uveřejněný v časopise Jane's Intelligence Review (6/99). Autor se teoreticky zabývá všemi variantami vývoje situace v Kosovu a vůbec východní Evropě. Zkráceno, redakčně upraveno.

* * *

Od konce studené války se odehrálo v Evropě mnoho konfliktů, většinou z etnických nebo nacionalistických důvodů. Jejich seznam zahrnuje (když vynecháme bývalou sovětskou střední Asii) Náhorní Karabach, občanskou válku v Gruzii, Abcházii, Jižní Osetii, Čečensko, Podněstersko, slovinský a chorvatský zápas za nezávislost a boj o Bosnu. Válka o Kosovo byla ovšem kvalitativně jiná. Byla vedena aliancí NATO jako útok proti suverénnímu nezávislému státu, vměšování se do vnitřních věcí bez mandátu OSN, tedy: činnost výslovně zakázaná Chartou Spojených národů. Představitelé NATO ale zastávali názor, že v tomto případě jsou morální důvody důležitější než mezinárodní právo. Že násilné srbské etnické čištění Kosova – morální ekvivalent Hitlerovy genocidy – nelze tolerovat. Pokud ano, bylo by to v lepším případě cynické, a snad i amorální. V horším případě by byl tento problém odepsán jako bezvýznamný pro bezpečnost Evropy.

Mezinárodní právo

Ať už byla intervence oprávněna, či ne, její důsledky by mohly být následující:

- NATO vytvořilo důležitý precedent, který staví morální oprávnění intervence výše než mezinárodní právo. Toto právo je nejednoznačné, jeho výklad, morálka, závisí na tom, kdo je vykládá. V budoucnosti mohou i jiné vlády, a určité budou, využívat této akce jako ospravedlnění podobné intervence v jiných zemích.
- NATO se zmocnilo role OSN a dalších mezinárodních institucí, jako je Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), vzalo na sebe zodpovědnost rozhodnout kde a za jaké situace je útočná vojenská akce oprávněna. To potvrzuje názor některých zemí, že NATO je agresivní, hegemonistickou organizací. Jak to může komplikovat mezinárodní vztahy není zcela jasné, ale určité jim to neprospěje.

Důsledky dlouhé války

Dlouhotrvající konflikty v Jugoslávii postavily NATO před problém jak se zachovat v situaci, kdy se státy rozdělují a rozpadají. Pokud by válka v Bosně nebyla ukončena

daytonskou dohodou v r. 1995 (i když je zcela nedostačující a zřejmě jen dočasná), pravděpodobně by došlo k roztržce v jak v transatlantických, tak evropských vztazích.

Jestliže by v této oblasti znovu vznikl konflikt a válka pokračovala, byla by zpochybněna věrohodnost NATO. Ukázala by se jeho zjevná neschopnost nebo neochota prosadit v Jugoslávii svou vůli. Soudržnost Aliance by byla zničena, indiferentní vlády by ji přestaly podporovat. Jejich příklad by následovalo i veřejné mínění v ostatních členských zemích.

Představitelé NATO mnohokrát zdůraznili, že základní podmínkou míru bylo zastavení etnických čistek a návrat kosovských vyhnanců domů, pod vojenskou ochranou. S pokračující dobou by se stávalo stále problematičtějším tyto podmínky splnit. Jak z morálních, tak praktických důvodů není možné ponechávat vyhnance v těch nejchudších zemích Evropy, které je navíc přijímají jen velmi neochotně. Kdyby byli přestěhováni na místa, kde budou ve větším bezpečí a kde o ně bude řádně postaráno, s postupujícím časem by bylo stále těžší prosazovat jejich návrat. Čím déle by NATO bývalo čekalo na zastavení nepřátelství, tím více by se zvyšovala pravděpodobnost, že nastane destabilizace. Následky neřešeného konfliktu by se mohly rozšířit i do dalších částí Jugoslávie, ať už jako následek politiky prezidenta Miloševiče, nebo jako povstání utlačovaných menšin.

Další možná místa vzniku konfliktů:

- Podle statistiky z roku 1991 tvoří populaci v **Sandžaku**, oblasti na hranicích Černé Hory, ze 40 procent Muslimové, ti představují většinu populace i v dalších pěti z jedenácti komunit v této oblasti. Národnostní i náboženské napětí je tam značné.
- Další problémovou oblastí je **Vojvodina**, nejsevernější provincie Srbska. Podobně jako v Kosovu jí byla v r. 1989 zrušena autonomie. Podle sčítání lidu v r. 1991 tam poklesla maďarská populace (která kdysi představovala většinu obyvatelstva v této oblasti) na 17 procent. Tento pokles byl způsoben jak maďarskou emigrací, tak velkým přistěhovalectvím Srbů po rozpadu Jugoslávie. Z maďarského a chorvatského obyvatelstva se staly malé utlačované menšiny, které mohou hledat pomoc zvenčí (zvláště teď, kdy se Maďarsko stalo členem NATO), a které se v budoucnu také mohou stát obětmi nějaké etnické čistky.
- **Černá Hora** je pro Srbsko strategicky důležitá, protože přes ni má Srbsko svůj jediný přístup k moři. Ale i ta je národnostně rozdělena. 61,7 procenta představuje obyvatelstvo, které se prohlašuje za Černošorce, 9,3 procenta o sobě říká, že jsou Srbové. Část Černošorců si přeje nezávislost, další část věří ve Velké Srbsko.
- Prezident Milošević se vměšuje do vnitřní politiky Černé Hory a používá k tomu srbskou ekonomiku. Aby se věci zkomplikovaly ještě víc, 14,6 procenta jsou Muslimové a 6,6 procenta Albánci. Uprchlíci z Bosny (v této válce Černá Hora podporovala Srbsko jen velmi vlažně) zvýšili počet místních Muslimů. V dubnu 1999 bylo 41 000 Albánců, kteří v zemi žijí, posíleno o přinejmenším 36 700 Albánců z Kosova. Stabilita Černé Hory je proto velmi křehká. Následky těchto konfliktů by mohly způsobit problémy jugoslávským sousedům, ať již samovolně, nebo jako důsledek provokace zorganizované režimem v Bělehradě.
- **Albánie** je všechno možné jen ne stabilní stát. Od občanské války, která následovala po pyramidové krizi v r. 1997, nesahá moc albánské vlády dál než za hranice Tirany. Mezi jihem, obývaným převážně křesťanskými Tosky (a 1,8 procenta Řeků), a severem, obývaným většinou muslimskými Gegy, existuje nepřátelství, i když příliv peněz ze Západu během války tuto nevrzavost trochu zmírnil. V poslední době začaly mizet jejich tradiční snahy o připojení Kosova. V dubnu 1999 přišlo do Albánie 274 000 vyhnaných Albánců z Kosova, což odpovídá přibližně 13 procentům celkové albánské populace.
- **Makedonie** je na tom stejně jako Albánie. V roce 1994 tvořili 66,4 procenta obyvatelstva Makedonci, přinejmenším 23,1 procenta byli Albánci (ti ale tvrdí, že jich je téměř 30 procent),

3,9 procenta Turci a dalších 1,2 procenta Muslimové. Makedonie musí čelit nepřátelství ze strany Řecka, které jde až k ekonomickým sankcím, nebezpečí připojení ze strany Bulharska (které pokládá Makedonce za Bulhary) a možnému obnovení Jižního Srbska prezidentem Miloševićem. Od té doby, co se Makedonie v r. 1991 odtrhla od Jugoslávie, její budoucnost je nejistá. K velkému překvapení všech se zemi podařilo – zřejmě díky monitorovacím silám preventivního zasazení Spojených národů (UNPREDEP) – vyhnout se válce o dědictví po Jugoslávii a konfliktu mezi Slovany a Albánci. Bohužel, v dubnu 1999 přišlo na její území 120 000 uprchlíků z Kosova (a později mnohem více), a tak zvýšilo albánskou populaci o 25 procent. A tito vyhnanci by mohli způsobit Makedonii stejné problémy, jako Palestinci Libanonu.

- **Federace Bosny a Hercegoviny** je stát, který existuje pouze na papíře. Žádná ze tří národností, které žijí na jeho území, není spokojena s daytonskou dohodou, zejména ne Srbové. Republiku drží pohromadě jediné mezinárodní dohody a stabilizační síly SFOR. I zde může Milošević velmi lehce způsobit Alianci potíže.

Důsledky vítězství NATO

Čím drakoničtější podmínky po skončení války jsou, tím vážnější mohou být jejich možné důsledky. V každém případě má vítězství na poraženého negativní dopad. Trik spočívá v tom, že negativní následky musí být co nejvíce minimalizovány. Proto nebyla požadována úplná samostatnost Kosova. Podle analýz před konfliktem mohl totiž nastat následující vývoj:

- ① Kosovo, anebo větší část Kosova, se mohlo *de facto* nebo i *de jure* od Srbska oddělit, ať již pod protektorátem OSN, OSBE nebo NATO, anebo získat pochybný protektorát jako jedna z provincií Albánie. Nezávislou se mohla stát také Černá Hora. Chorvatsko se může pokusit získat strategicky důležitý poloostrov Prevlaka (který je pod protektorátem OSN). Sandžak by se chtěl možná spojit s Bosnou, proti čemuž by se jistě postavili jak Chorvaté žijící v bosenské federaci, tak samotné Chorvatsko. I když je nepravděpodobné, že by Vojvodina připadla Maďarsku, mohla by být rozčleněna a mohla být změněna na protektorát jako Kosovo.
- ② Srbsko, by bylo zredukováno do hranic z r. 1913. Stalo by se roztrpčenou protizápadní mocností, která bude pro své sousedy představovat ohrožení. Možná by se stalo zaslíbenou zemí a sponzorem pro teroristy.
- ③ Etnické a národnostní problémy by přetrvávaly, pokud by se přímo nezhoršily, protože by si různé náboženské a národnostní skupiny začaly vyrovnávat účty s doposud vládnoucími Srby.
- ④ Bylo by zapotřebí dalších značných mírových sil, aby zabránily propuknutí konfliktům. Ty ostatně budou zapotřebí možná celá další desetiletí, pokud se má mír proměnit v něco pozitivnějšího, než je pouhá nepřítomnost války.

Musíme doufat, že vítězství NATO a nové pojetí (*redefinicion*) mezinárodního práva změni Evropu přinejmenším v o něco bezpečnější místo. Rádoby diktátoři by si měli vzít ponaučení, že nemohou beztrestně útočit na jiné státy či zacházet špatně se svým obyvatelstvem.

Ale aby toto naučení mělo váhu, bude NATO muset mít silné ozbrojené síly, které by byly schopny jak udržovat v určité oblasti – za kterou převzalo odpovědnost – mír, a být schopné zasáhnout kdekoli.

To znamená, že některé tzv. mírové dividendy budou vráceny zpět. Budou evropské daňové poplatníci ochotni převzít náklady za to, že se jejich země stanou evropským

četníkem? I pokud ano, nelze očekávat, že politická vůle a vojenské možnosti, které byly prokázány v této válce, se automaticky změní na efektivní odstrašovací sílu. Politici vůdcové se mění a možní budoucí agresori mohou předpokládat, že jejich sousedé již nebudou mít politické odhodlání jejich předchůdců. Navíc nespokojené etnické minority se mohou z příkladu Kosova poučit. Tím, že UCK odmítla Rugovovu politiku pasivní rezistence, dala se na cestu války. Výsledkem tohoto rozhodnutí byl nepřiměřený srbský zásah a intervence NATO. Další nespokojené minority jistě půjdou v těchto stopách v naději na stejný výsledek. Úspěch NATO tak může paradoxně udělat budoucí konflikty více – ne méně – pravděpodobnými.

Důsledky případné porážky NATO

Předcházející část ukázala, že i vítězství může mít své stinné stránky. Válka – jak si již v minulosti všimlo mnoho politiků – nejenže nemusí vyřešit staré problémy, ale některé může ještě více zdůraznit, případně vytvořit i další. Důsledky možné porážky jsou ovšem nepoměrně horší.

Definovat porážku NATO v kontextu Kosova je ještě těžší než definovat vítězství. Prohrou by bylo přijmout *de facto* etnické čištění Kosova Srby. Méně viditelnou prohrou by bylo přistoupit na nějaký kompromis, obalený velice působivou záplavou slov. Co by se v očích některých zemí a jejich předáků mohlo jevit jako citlivé, velmi rozumné uspořádání, bylo by ve skutečnosti přiznání porážky Aliance. Každý z účastníků si při uzavírání kompromisu představuje něco jiného, a to je potom zdrojem budoucích konfliktů.

Porážkou by také bylo, kdyby NATO nedokázalo vnutit svou vůli Srbsku a vůbec celému Balkánu obecně. Vítěz – prezident Milošević – by byl u moci bezpečněji než předtím. Mohl by odstranit všechny své protivníky a soupeře v Srbsku i Černé Hoře. Neexistovala by ani vnitřní opozice, ani vnější hrozba, a tak by mohl realizovat svůj sen většího a etnický čistšího Srbska, což by mu zajistilo místo v učebnicích historie jeho země.

Při sledování tohoto cíle – etnický čistší země – by Milošević mohl rozšířit etnické čistky i do dalších částí federace a jednou provždy odstranit historicky vzniklou slabost, která má svůj původ v tom, že v zemi žije několik národností. Pro člověka, který byl připraven vyhnat či zabít až 1,6 milionu albánských obyvatel Kosova, není zbavení se dalších 700 000 Maďarů, Chorvatů a Muslimů nic neproveditelného.

Pokud by NATO v Kosovu ztratilo tvář, mohly by se – navzdory daytonské dohodě – spojit Srbsko a bosenská Srbská republika? Milošević ví, jak málo lásky je mezi Chorvaty a obyvateli Bosny, mohl by oživit svůj projekt rozdělení Bosny a Hercegoviny mezi Srby a Chorvaty, odstranit muslimský stát, který je urážkou obou zemí. Milošević by mohl obrátit svou pozornost k Makedonii. Ta by byla destabilizována obrovským přílivem uprchlíků a neschopností NATO ji ochránit. Velmi rychle bude rozdělena mezi své sousedy, či může být přímo obsazena.

Celá výše popisovaná teritoriální expanze by mohla vést k všeobecné balkánské válce, která se bude týkat Bulharska, Řecka, Albánie a Turecka – a možná i dalších. A taková válka by jistě zničila i NATO, pokud by bylo svým neúspěchem oslabeno.

Neúspěch NATO v Kosovu, i kdyby nevedl (alespoň ne bezprostředně) ke kolapsu bezpečnostního systému na Balkánu – natož k regionální válce – by měl dalekosáhlé

důsledky pro postavení NATO v Evropě. Posun Aliance od organizace kolektivní bezpečnosti k organizaci širší kolektivní bezpečnosti, která je schopna vynutit mezinárodně přijatelné standardy chování, by byl zpochybněn. Škody způsobené její prestiží a důvěryhodností by znamenaly konec éry, kdy pouhá hrozba mocností nemající srovnatelného soupeře stačila, aby si vynutila poslušnost.

Nejhorší ze všeho je možnost, že neúspěch NATO v Kosovu či v nějaké jiné krizi by mohl způsobit konec Aliance. Z počátku by zřejmě zůstala zachována vnější skořápka, ale neměla by skutečný obsah. Členství v mezinárodní organizaci kolektivní bezpečnosti přináší s sebou i ochotu přijmout skutečná rizika a oběti i v případech, které se netýkají úzkých národních zájmů, anebo jsou jim zcela opačné. Je to v zájmu vyššího dobra, protože je potřebné pomoci. A NATO (organizace jsou posuzovány vždy podle poslední krize, ne podle dávných zásluh), které nemá úspěch, může změnit jejich názor na výhody a nevýhody členství. Země sice formálně zůstanou členy Aliance, ale zrenacionalizují svou bezpečnostní politiku a na krizi budou reagovat selektivně, podle svých zájmů a potřeb. To v podstatě znemožní, aby v případě potřeby bylo dosaženo včasné, jednotné a přiměřené reakce, která je nezbytnou podmínkou úspěchu.

Závěr: NATO budoucnosti

Úspěch v Kosovu znamená problémy, neúspěch by znamenal katastrofu. Evropa se již nesmí vrátit ke stavu, jaký byl v třicátých letech, kdy izolacionismus USA a nezdar Ligy národů způsobily, že státy začaly sledovat své vlastní, úzké národní zájmy, kdy silné státy mohly využívat ty slabé. V sázce jsou totiž daleko větší věci než osud kosovských Albánců.

Členské státy NATO si musí vzít z Kosova naučení. Konec studené války odstranil relativně malé nebezpečí velké ničivé války, ale současně se zvýšilo nebezpečí mezistátní a vnitrostátní války. Žádný „nový světový pořádek“ se sám nezavede. Kolektivní bezpečnost vyžaduje výdaje a úsilí – a někdy i krev. Po skončení studené války vlády členských států NATO radostně vyhlášovaly mírové dividendy. Předpokládalo se, že již nebude zapotřebí udržovat silné armády. Nebude třeba příprava na zasazení podle článku 5. Čas od času bude zapotřebí letectvo a námořnictvo, zatímco pozemní vojsko bude zredukováno jen na mírové síly, možná nějakou tu menší donucovací roli. Ale tato dobromyslná, nenákladná obranná politika není vhodná pro organizaci kolektivní bezpečnosti ve světě, kde žije Saddám Hussajn, Slobodan Milošević apod. Pokud má NATO hrát celoevropskou roli, a ne se stát útulným diskusním klubem, kterému je jedno, co se děje za jeho zdmi, potřebuje silné pozemní síly, včetně připravených jednotek, schopných včasného zasazení. Čím bude NATO silnější, čím více bude zřejmé, že jeho síly jsou připraveny k akci, tím menší bude pravděpodobnost, že nastane potřeba je skutečně použít.

V budoucnu nebude možné pohlížet na NATO jako nástroj americké politiky či její legální zástěrku. Bude zapotřebí silného evropského pilíře, který by podporoval NATO, buď prostřednictvím posílené Západoevropské unie, nebo vojenské složky Evropské unie, jako součástí společné bezpečnostní a obranné politiky. Je to důležité nejenom z hlediska sdílení nákladů, ale také proto, aby bylo vidět, že Evropané berou vážně svou odpovědnost za evropskou bezpečnost. A dlouhodobě se zřejmě ukáže, že je to levnější než neefektivní, opožděná reakce na krizi, a cena, kterou by bylo nutné zaplatit za následné sociální a ekonomické náklady rekonstrukce.