

Kpt. Mgr. et Mgr. Karel Zetocha, Ph.D.

Strategická koncepce NATO: Významný krok na cestě k vojenskému a politickému vymezení Aliance

V květnu tohoto roku (2010) byla zveřejněna dlouho očekávaná zpráva skupiny expertů, která bude základem pro další vyjednávání o nové strategické koncepci NATO. Od přijetí v současnosti platné strategické koncepce NATO uplynulo více než deset let (Washington 1999). Je zřejmé, že prostředí, ve kterém se Aliance pohybuje, a úkoly, které před touto institucí kolektivní obrany leží, dozruly za poslední dekádu zásadních změn. Mezi novými výzvami hrají prim mezinárodní terorismus, aktuální mise v Afghánistánu či otázka budování společné protiraketové obrany NATO.

Po seznámení se s výsledkem práce skupiny je možné tvrdit, že nominovaní experti splnili zadání a dokázali vyprodukovat špičkový analytický dokument, který důsledně pojmenovává hlavní otázky stojící před NATO v současnosti a naznačuje možné cesty, kterými by se Aliance měla vydat v následujících letech.

1. Strategická koncepce NATO

Dříve, než se blíže podíváme na vlastní analýzu a doporučení expertní skupiny, je vhodné nastínit okolnosti provázející přípravu nového strategického konceptu NATO. Strategický koncept NATO je vrcholnou politickou strategií, která interpretuje základní dokument Aliance – Washingtonskou smlouvu. Strategie vymezuje základní mantinely fungování NATO ve střednědobém výhledu s ohledem na dobové úkoly a výzvy. Náměstek generálního tajemníka NATO Jiří Šedivý definoval funkci strategického konceptu NATO ve třech bodech:

- strategická koncepce nám dává koherentní rámec pro rozhodování uvnitř Aliance a současně určuje naše priority,
- strategická koncepce kodifikuje naše rozhodnutí a činnosti, které sice již vykonáváme, ale které nejsou obsaženy v nyní platné koncepci z roku 1999, jedná se například o civilně-vojenské operace, ochranu kyberprostoru či protipirátské mise,
- strategická koncepce je rovněž nástrojem komunikace, a to jednak s alianční veřejností, jíž vysvětluje důvody existence Aliance, dále s našimi aktuálními i potencionálními oponenty, jimž dává jasně najevo, jaké jsou naše zájmy. [1]

Je třeba dodat, že v průběhu více než šedesáti let existence NATO se měnily i výše zmíněné funkce vrcholného strategického dokumentu. Za podmínek studené války představoval strategický koncept NATO dokument, který definoval reakci NATO na případné nepřátelské kroky jasně daného protivníka, a který tak plnil především odstrašující funkci. Strategie dále plnila funkci řídicího dokumentu pro vnitřní předběžné plánování Aliance. Hrozba vypuknutí válečného konfliktu v Evropě byla totiž za studené války

natolik akutní, že v případě zahájení vojenských operací by strategičtí velitelé NATO nemohli čekat na souhlas politických představitelů, ale museli by okamžitě přijímat opatření podle existujících operačních plánů. V tomto smyslu byl politický význam strategické koncepce NATO mnohem závažnější než za současných podmínek, protože členské země musely na velitelství NATO přenést významné pravomoci, které jinak náležejí nejvyšším představitelům suverénních národních vlád. Přijatá strategie a na ni navazující předběžné operační plány poskytovaly aliančním velitelům v případě vypuknutí válečného konfliktu obrovské pravomoci, které již z důvodů časového prodlení mohly podléhat jen obecnému politickému souhlasu.

Změny v mezinárodním prostředí od počátku devadesátých let minulého století znamenaly pokles napětí v Evropě, a zároveň přinesly větší míru nejistoty ohledně hrozeb a možností identifikace konkrétních protivníků Aliance. NATO v 21. století musí být mnohem flexibilnější organizací, která dokáže reagovat na aktuální výzvy a v mnohem menší míře může spoléhat na předem připravené a přesně definované předběžné operační plány. Strategická koncepce se taktéž stala dokumentem, jehož významnou funkcí je i komunikace s širší veřejností vně i uvnitř členských států. Se zmizením jasné a akutní hrozby vypuknutí válečného konfliktu v Evropě se pro politické představitele stalo mnohem obtížnější vysvětlit nutnost existence NATO a smysl jeho fungování vlastním občanům. Bez široké veřejné podpory NATO lze přitom těžko obhájit účast národních ozbrojených sil v misích mimo teritorium Aliance i samotné alokování zdrojů na budování vojenských schopností, bez kterých není možné čelit aktuálním i budoucím bezpečnostním hrozbám. Komunikace s veřejností se proto stala další významnou funkcí vrcholného strategického dokumentu. [2]

Stále platná strategická koncepce NATO z roku 1999 zůstává, díky své všeobecnosti, v řadě bodů stále aktuální. Avšak vzhledem k událostem poslední dekády se změnilo pořadí priorit, a taktéž na aktuálnosti získaly zcela nové bezpečnostní hrozby. Diskuze nad aktuálností stávající koncepce byla ze zřejmých důvodů započata již koncem roku 2001. Avšak bezprostřední nutnost okamžitě reagovat na výzvu v podobě mezinárodního terorismu zatlačila diskuzi na strategické úrovni do pozadí. Vojenské operace v Iráku a Afghánistánu, na kterých se řada členských států významně podílela, byly vedeny mimo rámec NATO. Vnitřní neshody v rámci Aliance ohledně postupu vůči Iráku znemožnily zapojení NATO a významně tak oslabily soudržnost a mezinárodní důvěryhodnost Aliance jako celku. Bezprostřední nutnost přijetí politického rozhodnutí na nejvyšší úrovni byla řešena pomocí politické směrnice přijaté na summitu v Rize v roce 2006. [3] Politická směrnice tak do jisté míry vyplnila prostor na úrovni strategického rozhodování, především v oblasti identifikace vojenských schopností nutných pro plnění aktuálních úkolů Aliance, a dala tak jasný základ pro probíhající transformaci NATO. Nalezení aliančního konsenzu nad misí v Iráku, a především pak v Afghánistánu, s sebou přineslo zcela nové výzvy nevídaného rozsahu. Vojenské a politické komplikace spojené s postupem v Afghánistánu, ve spojení např. se zvládáním aktuálního nárůstu pirátství, se ukázaly natolik zásadní, že k jejich překonání je nutné obnovení širokého konsenzu na nejvyšší strategické úrovni.

Na summitu představitelů NATO ve Štrasburku/Kehlu v dubnu 2009 bylo přijato rozhodnutí o nutnosti přijetí zcela nové strategické koncepce NATO. [4] Nejvyšší představitelé členských států pověřili generálního tajemníka NATO zpracováním základního návrhu jako podkladu pro dal jednání. Finální text nové koncepce má být

přiját na summitu v Lisabonu koncem roku 2010. Nalézt cesta ke komplikovanému konsenzu mezi 28 členy Aliance měla pomoci skupina složená z uznávaných expertů, kteří po konzultacích připravili závěrečnou zprávu, která má obsahovat doporučení pro přípravu samotného textu strategické koncepce NATO.

Zahájení prací na novém strategickém dokumentu bylo jedním z posledních úkolů Jaap de Hoop Scheffera ve funkci generálního tajemníka NATO, kterého od poloviny roku 2009 nahradil bývalý dánský premiér Anders Fogh Rasmussen. Nový generální tajemník ještě během letních měsíců sestavil skupinu dvanácti expertů pod vedením bývalé ministryně zahraničí USA Madeleine Albrightové. Složení skupiny samotné mělo nejen zahrnout odborníky ze zemí NATO rozdílné velikosti, ale pozornost byla věnována i profesnímu pozadí jednotlivých členů. Byly zastoupeny nejen vlády států, ale prostor měly dostat i názory soukromého sektoru, nevládních organizací, nebo akademických institucí. Základním principem práce skupiny byla otevřenost procesu přípravy dokumentu, která umožnila zahrnutí širokého spektra názorů. [5]

Ačkoli se závěrečná zpráva skupiny odvolává na závěry tzv. Harmelovy zprávy, samotný přístup k zpracovávání textu byl mnohem významněji ovlivněn příkladem z nedávné minulosti. [6] Jednalo se o francouzskou Bílou knihu o obraně a národní bezpečnosti vydanou v roce 2007. [7] Francouzský přístup ke zpracování tohoto zásadního národního strategického dokumentu byl do té doby ojedinělý především svým záběrem, hloubkou odborné diskuze a množstvím studií, které sloužily jako podklad pro přípravu finálního textu. Ne náhodou se jedním z členů skupiny expertů Francouz Bruno Racine, který se na zpracování Bílé knihy o obraně podílel.

Závěrečná zpráva skupiny expertů byla publikována v dubnu 2010. Vydání zprávy předcházela setkání s nejvyššími představiteli NATO (Severoatlantická rada), zástupci partnerských států (hl. Rusko, Gruzie, Ukrajina), vojenskými veliteli Aliance a představiteli partnerských mezinárodních organizací (především Evropská unie, ale i OBSE). Odborná komunita byla do přípravy textu zapojena prostřednictvím několika odborných konferencí a seminářů (např. 12. ledna 2010 se uskutečnila konference v Praze). Před svým vydáním byl text znovu konzultován se zástupci ministerstev obrany koaličních států a vyslanci členských států u NATO. Zpráva skupiny expertů tak představuje dokument, kterému předcházela bezprecedentní otevřená diskuze, který jasně definuje současné otázky strategie NATO a dává účinná doporučení pro další rozvoj Aliance.

2. Zpráva expertů: Analýza a doporučení

2.1 Bezpečnostní prostředí

Výsledný text je rozdělen na dvě části, když nejprve uvádí shrnutí nejdůležitějších závěrů, za kterými následuje podrobnější analýza jednotlivých bodů. [8] Podívejme se nejprve na druhou část. Logickým začátkem každé strategické rozvahy směřující do budoucnosti je analýza vývoje prostředí, ve kterém daný subjekt bude fungovat. Ani zpráva skupiny expertů není výjimkou. Při zpracování analýzy bezpečnostního prostředí bylo možné vycházet z celé řady již existujících prognostických dokumentů, které se touto problematikou v poslední době zabíraly. [9] Samotná zpráva v této oblasti tedy nepřináší nijak překvapivé závěry.

Zpráva shrnuje známé hrozby vyplývající ze současného mezinárodního bezpečnostního prostředí, které je silně formováno fenoménem pokračující globalizace. Výslovně jsou jmenované:

- proliferace zbraní hromadného ničení,
- ambice mezinárodních teroristických skupin,
- přetrvávající regionální, nacionální, etnické a náboženské konflikty,
- rostoucí světová závislost na zranitelných informačních systémech,
- soupeření o strategické zdroje,
- demografické změny v kombinaci s problémy chudoby, hladu, nelegální migrace a epidemie,
- důsledky poškození životního prostředí.

Jedním z důsledků globalizace je, že události v jedné části světa mohou mít okamžité dopady na jiném místě. Aliance proto bude muset v blízké budoucnosti reagovat i na události, které bezprostředně neohrožují teritorium jejích členů. Základem spolupráce v euroatlantické oblasti bude spolupráce mezi NATO a EU. Navzdory existujícím problémům je vypuknutí ozbrojeného konfliktu v této oblasti velmi málo pravděpodobné s výjimkou přetrvávajících problémů na Balkáně a Kavkazu. Významnou roli při formování bezpečnostního prostředí v euroatlantické oblasti bude nadále sehrávat Rusko a kvalita spolupráce mezi NATO a touto velmocí bude důležitým faktorem. Nový strategický koncept je příležitostí pro sjednocení přístupu jednotlivých členů Aliance k Rusku, což by mělo být základem pro další strategickou spolupráci.

Pro současné NATO je klíčový vývoj ve státech Střední Asie. Další vývoj v Afghánistánu a Pákistánu rozhodne, zda se časem podaří eliminovat aktivity teroristické sítě al-Ká'idy. Bezpečnost členů Aliance budou i nadále ovlivňovat události na Středním východě. Jedná se především o nárůst extremismu, arabsko-izraelský konflikt a politika íránské vlády. Hlavní mocnosti v pacifické oblasti (Japonsko, Jižní Korea, Čína, Indie a Austrálie) mají zájem na mezinárodní stabilitě a prosperitě. Zdroje nestability zde zůstávají dlouhodobě stejné, jedná se především o spory mezi Pákistánem a Indií společně s nevypočitatelnou vládou Severní Koreje, jejíž nukleární program přitahuje zvláštní pozornost.

Aliance nemůže pominout přetrvávající problematická místa v Africe (hlavně Demokratická republika Kongo, Somálsko a Súdán). Ačkoli africké vlády jsou odhodlány řešit vlastní regionální problémy prostřednictvím Africké unie, Aliance musí být připravena reagovat na případné požadavky na uskutečnění misí na udržení míru, vedení protiteroristických operací a asistenci při vojenském výcviku. NATO nepředpokládá zapojení do aktivit v oblasti Latinské Ameriky a Karibiku, s výjimkou případných humanitárních krizí.

Z analýzy bezpečnostního prostředí a regionálního vývoje vyvozuje zpráva následující závěry:

- konvenční vojenský útok na členy Aliance je nepravděpodobný, avšak tato možnost nemůže být zcela ignorována,
- nejpravděpodobnější hrozby pro Alianci jsou nekonvenční, především a) útok prostřednictvím balistických raket, b) úder mezinárodních teroristických skupin, c) různé typy kybernetických útoků,
- nebezpečí plynoucí z nekonvenčních hrozeb vyžaduje konkrétní reakci ze strany Aliance včetně definice vlastní bezpečnosti, zvážení působnosti článku 5 smlouvy,

strategie odstranění nekonvenčních útoků, vojenské transformace a schopnosti rychlého rozhodování NATO.

2.2 Klíčové úkoly Aliance

Nový strategický koncept představuje příležitost pro nalezení konsenzu nad aktuálními úkoly (důvody existence) NATO. Konec studené války a další vývoj mezinárodního prostředí přinesl nutnost redefinice účelu další existence NATO jako organizace kolektivní bezpečnosti. Členové Aliance musí sjednotit přístup k řešení nových otázek mezinárodní bezpečnosti. Dle závěrů skupiny expertů by strategický koncept NATO měl zdůraznit především čtyři skupiny úkolů Aliance.

Aliance musí udržovat schopnost odstranit a odrazit útok podle článku 5 smlouvy. Situace, kdy může být uplatněn článek o kolektivní obraně, musí mít dostatečně precizní definice, které by poskytovaly vodítko pro alianční plánování a byly jasné i pro případné protivníky. Je nutné uznat, že došlo k rozšíření závažných hrozeb pro Alianci co do počtu i jejich významu. Zatímco konvenční útok představuje jasnou a snadno definovatelnou hrozbu, v případě útoků nekonvenčních (kybernetické nebo odhalení připravovaného teroristického útoku) lze mnohem obtížněji definovat bod, kdy budou aktivovány akce podle článku 5. NATO musí být připraveno na podobné útoky adekvátně reagovat, pokud dojde k jejich uskutečnění.

Druhým klíčovým úkolem Aliance je schopnost formovat bezpečnostní prostředí v euroatlantickém prostoru. Strategický koncept musí definovat roli Aliance jako obránce vlastních zájmů a jako přispěvatele k mírovému řešení konfliktů ve všech částech regionu. Nejdůležitějším příkladem podobných aktivit je spolupráce NATO a EU, OSN a OBSE při řešení situace na Balkáně. Diplomatické kontakty s Ruskem, Ukrajinou, Gruzii či státy Kavkazu a jejich zapojování do programů Aliance je dalším podstatným příspěvkem k posilování regionální stability.

Třetím klíčovým úkolem pro NATO je jeho role jako fóra pro bezpečnostní konzultace. Jediněná role Aliance spočívá v utváření prostoru pro konzultace bezpečnostních i dalších problémů mezi oběma stranami Atlantiku. Dnešní NATO má 28 členů a jeho rozšíření směrem na východ přináší nutnost zohlednit pohledy nových členů. Jelikož všechny bezpečnostní hrozby a otázky s nimi spojené nespádají jen pod článek 5 smlouvy, Aliance musí mít nástroje pro vzájemné konzultace a hledání společných řešení v širším prostoru než jen pro zásadní ohrožení dle článku 5. Více využívaným nástrojem by měla být ustanovení dle článku 4 smlouvy, který otvírá prostor pro možnost vzájemných bezpečnostních konzultací členů Aliance. Posledním z klíčových úkolů Aliance je posílení spolupráce s dalšími aktéry mezinárodního prostředí. Ačkoli se jedná spíše o nástroj k dosažení cílů, vzhledem k narůstajícímu významu byla spolupráce zařazena mezi klíčové úkoly a ve zprávě expertů je této problematice věnována další samostatná část.

2.3 Partnerství

Dle zprávy skupiny expertů by NATO mělo přehodnotit vztahy se svými partnery. Měla by být provedena revize dosavadních partnerství s cílem zvýšit přínos spolupráce k celkovým cílům NATO. Měly by být především přezkoumány dosavadní partnerské dohody, zda není možné pomocí jejich změn dosáhnout vyšší úrovně spolupráce. NATO by mělo usilovat o rozšíření počtu aktivit v rámci partnerských vztahů a přezkoumat stávající kooperační procedury. Mělo by ustanovit nové oblasti spolupráce, které by měly

být zaměřeny na konkrétní projekty v operační a diplomatické oblasti. Aliance by zároveň měla důsledněji rozlišovat mezi jednotlivými partnery podle intenzity spolupráce, která konkrétní partnerský vztah umožňuje. V rámci revize spolupráce by NATO mělo konzultovat jednotlivé možnosti s partnery zapojených do již existujících programů. U Partnerství pro mír a Euroatlantické rady partnerství by mělo dojít k posílení existujících běžných i krizových konzultací.

Komplexnější problematiku představuje partnerství s Evropskou unií. Obě organizace jsou propojeny souběžným zapojením řady svých členů, kteří mají jen jeden soubor sil, který oběma organizacím poskytují. Obě organizace by se měly vzájemně doplňovat, aby byla zajištěna nejvyšší možná efektivita zdrojů vynaložených na budování schopností. V novém strategickém konceptu je nutné zohlednit přijetí Lisabonské smlouvy, která, mimo jiné, směřuje k posílení obranných kapacit EU. Ve stávajícím bezpečnostním prostředí dochází ke stírání rozdílu mezi vojenskými a nevojenskými hrozbami. NATO a EU by se proto měly vyhnout přesné kategorizaci hrozeb na vojenské a nevojenské. Místo toho by na hrozby mělo být nahlíženo jako na proces. Ke zvládnutí vývoje stávajících i budoucích hrozeb bude nutné kombinovat silové i „měkké“ nástroje. NATO i EU by proto měly zahájit společné plánování, aby dokázaly kombinovat a ve vhodný čas použít nástroje, které mají obě organizace k dispozici. Lídři obou organizací by měli vyvinout maximální úsilí, aby nedocházelo ke sporům, které by negativně ovlivnily efektivní spolupráci mezi institucemi EU a NATO.

OSN je dalším z klíčových partnerů pro NATO. Rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN dává operacím NATO širší legitimitu a odpovídá závazku Aliance postupovat při řešení krizí na základě široké mezinárodní shody. Bezpečnost v globalizovaném světě stále více závisí na mezinárodním řádu, který je založen na dodržování společných pravidel. V zájmu NATO je proto funkční OSN, která dokáže naplnit své poslání. Společný postup a vzájemné doplňování NATO s OSN se již osvědčilo při působení v řadě krizových oblastí. V případě žádosti OSN by NATO mělo maximálně využít svých schopností, aby zajistilo bezpečnost v krizovém prostoru a umožnilo tak agenturám OSN plnit jejich role. Na druhou stranu NATO mnohdy není schopné dosáhnout svých cílů bez aktivního zapojení OSN, vzájemná spolupráce a koordinace je proto důležitým předpokladem úspěchu (zvláště v případech genocidy, masivního porušování lidských práv, či humanitárních katastrof). Spolupráce mezi oběma organizacemi by se měla projevit i na institucionální rovině, např. zřízením úřadu stálého zastoupení NATO u OSN.

Zvláštní kategorií je spolupráce NATO s Ruskem. Vzhledem k historickým a geografickým specifikům se jednotliví členové Aliance liší ve svých pohledech na Rusko. Ačkoli existuje Rada NATO-Rusko a deklarace společného zájmu na zajištění bezpečnosti euroatlantického prostoru, přetrvává řada sporných bodů ve vzájemných vztazích. Mezi nejvýznamnější patří konflikt Ruska s Gruzii nebo opakované vyjádření pochybností ruské strany ohledně záměrů Aliance. Nicméně v rámci NATO existuje snaha spolupracovat s vedoucími představiteli Ruska za účelem předcházení možným nedorozuměním a na vytyčení oblastí společných zájmů. Nový strategický koncept by proto na jedné straně měl znovu ujistit nedělitelnost principu kolektivní obrany pro všechny členy Aliance, a zároveň usilovat o obnovení konstruktivních vztahů s Ruskem. V rámci Rady NATO-Rusko by měl probíhat konstruktivní dialog, který by umožnil identifikaci společných zájmů, kde existuje prostor pro společné akce. Zvláštní pozornost by měla být věnována spolupráci při potlačování mezinárodního terorismu.

V případě partnerství s OBSE by Aliance měla zvláště využívat schopností OBSE v oblasti „měkké“ bezpečnosti, jako jsou výcvik a odborná asistence. Aliance by též měla v rámci OBSE podporovat jednání o omezení konvenčních zbraní a vytváření prostoru vzájemné důvěry. V rámci konzultačních komisí by též měla pokračovat komunikace mezi NATO a Ukrajinou s Gruzii. Podobně by NATO mělo pokračovat v komunikaci s partnery v rámci Středomořského dialogu a Istanbulské iniciativy pro spolupráci. Zde by NATO mělo být připraveno asistovat při řešení arabsko-izraelského konfliktu. Možnými tématy pro konzultace jsou především proliferace zbraní hromadného ničení, protiraketová obrana či nukleární ambice Íránu. Aliance by též měla věnovat větší pozornost vztahům s partnery z ostatních částí světa. Zvláště v souvislosti s probíhající operací v Afghánistánu není možné přehlédnout významný příspěvek, který v této misi poskytují přátelské demokracie jako Austrálie, Jižní Korea, Japonsko či Nový Zéland. Tito tzv. operační partneři by měli získat širší přístup k informacím a plánovacím procesům Aliance. Nový strategický koncept by měl vymezit způsoby, kterými budou operační partneři zapojeni do procesu strategického rozhodování ohledně misí, na kterých se podílejí.

2.4 Politické a organizační otázky

Od přijetí posledního strategického konceptu musela Aliance čelit řadě nových výzev a vypořádat se s novými požadavky. Nejvýznamnějším novým úkolem je vedení mise v Afghánistánu, která je co do svého rozsahu, vzdálenosti i obtížnosti, bezprecedentní operací, jejíž vedení nebylo předpokládáno při formulování předcházející strategické koncepce. NATO musí zúročit tvrdě získané zkušenosti z Afghánistánu nejen v budoucí strategické koncepci. Ukázalo se, že je velmi důležité, aby spojenecké síly byly nasazovány pod jednotným a přímým velením, přičemž národní omezení pro použití sil by měla být omezena na minimum. Aliance musí při provádění operace zároveň věnovat pozornost komunikaci s místními úřady i obyvatelstvem a její akce by měly být vedeny s ohledem na důvěryhodnost a morální kredit NATO. Cílů operace nemůže být dosaženo pouze vojenskými prostředky, kombinování civilních a vojenských nástrojů, spolupráce s dalšími organizacemi a místními autoritami jsou nezbytnými předpoklady úspěchu.

Potencionálně konfliktním bodem mezi členy Aliance nadále zůstává otázka míry angažovanosti NATO mimo vlastní teritorium. NATO zůstává regionální, nikoliv globální bezpečnostní organizací a její působnost je též omezena charakterem hrozeb. Aliance nemá být nástrojem k řešení všech bezpečnostních hrozeb. Strategický koncept by proto měl poskytnout jasné vodítko pro budoucí rozhodování ohledně působnosti a nových misí Aliance. Koncept by měl obsahovat seznam obranných priorit Aliance, které ale budou bezvýznamné, pokud je členské státy zároveň nepodpoří výstavbou patřičných schopností.

Pro zvýšení vlastní akceschopnosti se Aliance neobejde bez vnitřních administrativních změn. Nový strategický koncept by měl generálnímu tajemníkovi dát jasné oprávnění k provedení potřebných reforem. Rozhodovací proces v NATO je založen na jednomyslnosti, avšak s nárůstem počtu členů a rozšířením její působnosti je dosahování konsenzu obtížnější, a tím dochází k omezování akceschopnosti Aliance jako celku. Úkolem nejbližších let bude takové nastavení rozhodovacích procesů, které umožní rozhodovat i v případech, kdy bude nutné reagovat s minimální časovou prodlevou (např. protiraketová obrana).

Součástí fungování Aliance je již od jejího vzniku tzv. politika otevřených dveří. Nový strategický koncept by měl potvrdit pokračování této politiky a zopakovat principy, na kterých je otevřenost Aliance k novým členům založena. Jedná se především o sdílení demokratických hodnot, dodržování práv menšin, mírové řešení konfliktů, domácí veřejná podpora členství v Alianci, dosažení vojenských standardů NATO a schopnost přispět ke kolektivnímu zajištění bezpečnosti Aliance. Vedle šíření prostoru stability a bezpečnosti v Evropě by Aliance neměla zapomínat na stávající dohody o kontrole konvenčních zbraní v evropském prostoru. Strategický koncept by měl potvrdit zájem Aliance na existenci kontrolního režimu konvenčních zbraní v Evropě a NATO by mělo revitalizovat proces založený na smlouvě o konvenčních ozbrojených silách v Evropě.

2.5 Alianční síly a schopnosti

Není náhodou, že ve zprávě expertů je problematice schopností NATO věnováno nejvíce prostoru. Budování schopností a transformace ozbrojených sil představuje nejvýznamnější problém současné Aliance. Od přijetí strategického konceptu NATO z roku 1999 bylo na nejvyšší úrovni přijato několik politických dokumentů věnovaných problematice schopností a učiněna řada opatření směrem k transformaci ozbrojených sil členských států. Mezi nejvýznamnější patří Iniciativa obranných schopností (Defence Capabilities Initiative, Washington 1999), závazky k budování schopností z pražského summitu přijaté v reakci na události z roku 2001, rozhodnutí o budování sil rychlé reakce NATO, vytvoření aliančního velitelství pro transformaci na též summitu, a konečně přijetí všeobecné politické směrnice na summitu v Rize roku 2006.

Navzdory výše zmíněným politickým aktivitám zpráva expertů konstatuje, že transformace sil Aliance probíhá jen velmi pomalu, přičemž hlavním důvodem jsou omezené investice evropských členů NATO do obrany. Mezi potencionálními misemi a reálnými schopnostmi celé Aliance k jejich plnění proto nadále zůstává nevyplněný prostor. Většina pokroku v transformaci sil byla de facto vynucena operačními požadavky z misí v Kosovu, a především Afghánistánu. Zvláště viditelný je rozdíl mezi vojenskými schopnostmi USA a zbytku Aliance, přičemž pokud by na stávající situaci nebylo včas reagováno, zmíněná nevyváženost může ohrozit soudržnost celé Aliance.

Nový strategický koncept NATO by měl jasně definovat směr další transformace schopností Aliance. NATO bude k naplnění svých úkolů potřebovat flexibilní, rozmístitelné, síťově propojené a udržitelné síly, které budou schopné plnit celé spektrum aliančních úkolů za přijatelnou cenu. NATO bude plnit v následující dekádě čtyři druhy vzájemně souvisejících vojenských misí:

- odstranění, prevence a obrana proti jakékoli hrozbě agrese, aby byla zajištěna politická nezávislost a územní integrita každého člena Aliance podle článku 5 smlouvy,
- ve spolupráci s partnery a civilními institucemi bránit oblast Aliance proti celému spektru možných nekonvenčních hrozeb,
- rozmístit a udržet expediční schopnosti nad rámec smluvních závazků, pokud to bude nutné k prevenci útoku na území Aliance, nebo k ochraně práv a zájmů členů Aliance,
- pomoc při utváření stabilního a mírového mezinárodního prostředí prostřednictvím spolupráce s partnery, poskytováním vojenského a policejního výcviku a koordinací těchto aktivit.

Pro splnění úkolů plynoucích z charakteru výše naznačených vojenských misí bude NATO potřebovat rozvinout své schopnosti v několika oblastech. Především se jedná o konvenční obranné schopnosti. Pro dosažení potřebné úrovně schopností musejí členové NATO nejprve zastavit pokles výdajů na obranu. Skupina expertů identifikuje několik oblastí konvenčních obranných potřeb, na které by se Aliance měla následně soustředit:

- posílení schopností k zajištění obrany podle článku 5, kdy by Aliance měla (např. prostřednictvím předběžného plánování a vojenských cvičení) zajistit vlastní praktickou schopnost provádět operace v reakci na ohrožení území některého z členů,
- dosažení cílů v oblasti rozmístitelnosti a udržitelnosti sil – bude nutné reformovat větší množství sil schopných operovat mimo území Aliance a vybudovat dostatečné schopnosti strategické přepravy,
- rozšířit působnost sil rychlé reakce NATO, které by do budoucna měly být schopny provádět akce podle článku 5 i operace mimo prostor Aliance, zároveň by síly rychlé reakce měly tvořit základ pro společná cvičení armád NATO,
- při výstavbě sil by členové NATO měli využít společných aspektů operací na území Aliance i expedičních misí, protože řada potřeb plynoucích z obou scénářů se překrývá,
- členské státy by měly prioritně investovat do schopností C4ISR, rozvoj těchto oblastí ale musí být v souladu se standardy NATO tak, aby byla vytvořena struktura velení kompatibilní napříč všemi národními silami Aliance,
- dále posílit schopnosti speciálních sil Aliance a posílit možnosti jejich užití,
- posílit mandát aliančního velitelství pro transformaci aby mohlo účinně udávat směr dalšího rozvoje sil Aliance,
- intenzivnější spolupráce v oblasti společného výcviku a vzdělávání NATO,
- koordinovat investice do prostředků monitorování situace na mořských cestách a dosáhnout tak zvýšení schopnosti sledovat situaci na moři.

Při zvyšování schopností je nutné se vyrovnat s nepříznivými ekonomickými podmínkami. Je proto nutné přijmout reformy, které povedou k větší efektivnosti. Možnou cestou je intenzivnější mezinárodní spolupráce při vytváření kapacit NATO. Měly by být budovány skutečně mezinárodní velitelské struktury. Prostor pro efektivnější mezinárodní projekty existuje i v oblastech jako je logistika, akvizice, přeprava, či C4ISR. Charakter současných úkolů též vyžaduje komplexní přístup k jejich naplňování. NATO by proto mělo usilovat o efektivnější spolupráci s civilním sektorem a integrovat civilní schopnosti do vlastního procesu plánování.

Vedle konvenčních schopností je další důležitou oblastí problematika nukleárních zbraní a kontroly zbrojení. Zpráva skupiny expertů jasně deklaruje, že dokud v mezinárodním prostředí existují nukleární zbraně, členové Aliance musí udržovat věrohodný nukleární arzenál k zajištění vlastní bezpečnosti a odstrašení případného útoku. Zároveň by ale NATO mělo podporovat diskuzi, především s Ruskem, ohledně omezování počtu, popřípadě kompletního odstranění některých typů nukleárních zbraní. Na mezinárodní úrovni by též měla být podporována politika, která by garantovala, že proti státům bez jaderných kapacit nebudou nukleární zbraně užity, nebo i jen vyhrožováno jejich užitím. Prioritní oblastí nadále zůstává zamezení proliferace nukleárních i ostatních

zbraní hromadného ničení. Účinné zamezení šíření jaderných zbraní vyžaduje celou řadu opatření aplikovaných na mezinárodní úrovni. NATO by proto mělo podporovat dialog a zavádění nutných norem do praxe.

V rámci NATO je též důležitá otázka rozmístění nukleárních zbraní v Evropě. Členové Aliance, kteří sami nevlastní jaderné zbraně, by měli sdílet rizika a solidárně se nepřímo podílet na fungování odstrašovacího arzenálu, který garantuje bezpečnost společnou pro všechny. Sdílení rizik může probíhat formou přijetí nukleárních i nenukleárních komponentů jaderného arzenálu na vlastním území, nebo jen formou politické podpory. Případná rozhodnutí o změně dislokace nukleárních zbraní v Evropě by měla být přijímána Aliancí jako celkem, protože by měla dopad na zajištění bezpečnosti všech jejích členů. [10]

NATO též nemůže pominout aktuální hrozbu útoku na vlastní teritorium pomocí balistických raket. NATO by mělo přijmout obranu proti balistickým raketám jako jeden ze svých klíčových úkolů a zaujmout aktivnější roli při budování protiraketového obranného systému. Nový kombinovaný přístup USA k výstavbě protiraketového systému by měl umožnit účinnější ochranu evropského území proti útokům z oblasti Zálivu. NATO by se zároveň mělo dohodnout na převzetí klíčových veličích a řídicích schopností v současnosti budovaných protiraketových systémů pro výstavbu systému komplexní obrany teritoria Aliance.

Poslední oblastí, kde je nutno dle zprávy expertů posilovat stávající schopnosti Aliance, jsou **nové nekonvenční hrozby**. V současnosti nejaktuálnější hrozbou je obrana proti mezinárodnímu terorismu. Ačkoli NATO v současnosti sehrává klíčovou roli v boji proti extremismu na území Afghánistánu, obrana samotného teritoria Aliance zůstává mimo rámec Severoatlantické smlouvy a je především záležitostí organizací vnitřní bezpečnosti jednotlivých členů. Aliance zde může v omezené míře přispívat svými schopnostmi, informacemi a v případě žádosti asistovat při zvládání následků teroristického útoku. Pozornost Aliance by se zde proto měla soustředit na vývoj nových technologií v rámci programu obrany proti terorismu.

S rychlým rozvojem počítačových sítí získává na důležitosti ochrana proti kybernetickým útokům. Rozsáhlý kybernetický útok na velící a řídicí systémy Aliance či energetické sítě by mohl vyvolat reakci v podobě konzultace podle článku 4 smlouvy, nebo dokonce spustit opatření dle článku 5. NATO musí nadále posilovat připravenost monitorovat a ochránit se před útoky na nejdůležitější řídicí sítě. Aliance by měla být připravena vyslat expertní tým do země, která bude čelit kybernetickému útoku, nebo jeho hrozbě. Do budoucna přitom bude nutné připravit celou škálu aktivních i pasivních opatření, které bude mít Aliance k dispozici pro ochranu informačních sítí.

Jelikož je většina členů Aliance více či méně závislá na přísunu externích zdrojů energie, případné přerušení dodávek energetických surovin představuje významné ohrožení bezpečnosti. Dlouhodobější úmyslné narušování dodávek energetických surovin by na straně Aliance mohlo vyvolat reakci v podobě konzultací dle článku 4. Možnost přerušení dodávek energií by mělo být prioritním scénářem pro alianční předběžné plánování. Zároveň by NATO mělo být ve spolupráci se svými partnery pomoci svým členům, jejichž přísun surovin by byl omezen, k nalezení alternativních zdrojů a minimalizaci škod.

Mezi nové nekonvenční hrozby v neposlední řadě též patří možné důsledky globálních klimatických změn. Ačkoli podobné hrozby leží do značné míry mimo rámec odpovědnosti

NATO, není možné je zcela pominout. Aliance by prostřednictvím svých předběžných plánů měla být připravena v budoucnu reagovat na potenciálně závažné bezpečnostní důsledky plynoucí ze změn klimatu.

3. Závěr

Skupina expertů předložila komplexní dokument, který v sobě obsahuje výstupy z široké konzultační procedury všech členů a relevantních partnerů. Podařilo se zde skloubit rozdílné názory a zájmy, které existují mezi členy Aliance. Zpráva odráží důraz USA na investice do obrany, budování expedičních schopností a misi v Afghánistánu. Artikuluje též obavy východních členů z aktivit a záměrů Ruska, když vyjadřuje nutnost obnovení důvěry v nezpochybnitelnost kolektivní obrany, která by měla být podpořena praktickými kroky, jako jsou předběžné plánování či vojenská cvičení. Výsledný text skupiny expertů neponechává bez povšimnutí aktuální vývoj Evropské unie, která po přijetí Lisabonské smlouvy posiluje vlastní obranné schopnosti. Zpráva nedoporučuje striktně rozdělovat mise na „měkké“ a „tvrdé“, ale nabádá k flexibilnímu přístupu, kdy by se schopnosti NATO a EU vzájemně doplňovaly podle aktuálních potřeb. Ukazuje cestu k nastavení vztahů mezi EU a NATO, jejichž schopnosti by měly být utvářeny jednotným souborem sil bez utváření duplicitních kapacit. Byly též nalezeny kompromisní formulace ohledně citlivého tématu protiraketové obrany NATO.

Otázkou, která bude brzy zodpovězena, zůstává nakolik se závěry skupiny expertů promítnou do finálního textu strategické koncepce NATO. Nezávislé konzultace představují zcela rozdílnou úroveň proti skutečnému vyjednávání oficiálního textu. Lze očekávat, že případné rozpory se v plné síle projeví až při jednání nad samotnou strategickou koncepcí, avšak široké konzultace předcházející vydání zprávy skupiny expertů poskytují kvalitní základ pro nalezení kompromisu. Vzhledem k poměrně krátkému období mezi vydáním zprávy (duben 2010) a lisabonským summitem, kde má být strategická koncepce NATO přijata (listopad 2010), bude připravovaný dokument muset do značné míry spoléhat na kompromisní formulace, které se podařilo nalézt při práci skupiny expertů.

Závažnějším problémem ale bude, nakolik se členským státům skutečně podaří novou strategii naplňovat po jejím přijetí. Jak již bylo ukázáno výše, Severoatlantická aliance v nedávné minulosti přijala několik dokumentů věnovaných otázkám transformace a budování nutných schopností. Kamenem úrazu zůstává vypořádání se s existujícími duplicitami a alokace finančních prostředků na rozvoj sil členských států. Zpráva expertů hned na začátku opatrně naznačuje, že by nová strategická koncepce neměla sloužit jen k vytyčení mantinelů fungování Aliance v příští dekádě, ale měla by také představovat deklaraci politické vůle dále investovat do této organizace kolektivní obrany. Kromě jiného se ve zprávě dočteme, že: „...nový strategický koncept musí vyjasnit obojí, co by NATO mělo dělat pro každého ze svých členů, ale také co by každý člen měl dělat pro NATO“. [11]

Ačkoli to dosud nebylo přímo řečeno, zvláště Spojené státy by mohly v souvislosti s přijetím strategické koncepce usilovat o znovu ustanovení společného závazku ohledně výše vojenského rozpočtu. Z dosavadního závazku investování minimálně 2 % HDP do obrany se za poslední dekádu stala jen prázdná deklarace, neboť většina členských států závazek nedodrжуje a ani v dohledné době nebude schopna jej naplnit. Vzhledem

k aktuálním ekonomickým obtížím lze právě kolem investic do obrany očekávat nejvzrušenější debatu na nejvyšší úrovni. Je jasné, že vzhledem k situaci většiny evropských spojenců je přesunutí 2 % HDP do rozpočtu obrany nereálné a politicky neprosaditelné. Aliance proto bude muset nastavit novou laťku finančního vyjádření vzájemné solidarity, jejíž reálnou výši lze očekávat kolem 1,5 % HDP.

Samotné přijetí strategické koncepce NATO ještě nezaručuje výrazný posun Aliance kupředu, pokud nebude podpořena reálnými investicemi členských států. Nikoli ohledně samotného textu strategie, ale ohledně případného závazku finanční solidarity lze očekávat nejtvrďší vyjednávání. V současné době neexistuje prostor pro navyšování vojenských rozpočtů, ale platnost strategické koncepce nebude omezena na několik let. Ve střednědobém výhledu by paradoxně současné ekonomické těžkosti mohly otevřít prostor pro navyšování obranných rozpočtů. Ekonomická recese nutí evropské členy k bezprecedentním úsporám a ještě nedávno nemyslitelné škrtky mandatorních výdajů se stávají skutečností. Očekávané ekonomické oživení by mohlo následně poskytnout prostor pro navýšení obranných výdajů a zajistit reálné naplnění nové strategické koncepce.

Poznámky k textu a literatura:

- [1] ŠEDIVÝ Jiří. Co vlastně od nové strategické koncepce očekáváme? *Natoaktual*, 7. 12. 2009, http://www.natoaktual.cz/co-vlastne-od-nove-strategie-koncepce-ocekavame-f79-/na_analyzy.asp?c=A091207_112505_na_analyzy_m02 (ověřeno 26.7.2010).
- [2] TUMA Miroslav, Příprava nové strategické koncepce NATO. *Vojenské rozhledy*, 2010, roč. 19 (51), č. 1, s. 3-23, ISSN 1210-3292; RAŠEK Antonín, NATO připravuje novou strategickou koncepci. *Vojenské rozhledy*, 2010, roč. 19 (51), č. 2, s. 3-21, ISSN 1210-3292; RAŠEK Antonín, Nová strategická koncepce Aliance: Diskuze pokračuje. *Vojenské rozhledy*, 2010, roč. 19 (51), č. 3, s. 3-15, ISSN 1210-3292.
- [3] *Comprehensive Political Guidance*. NATO: Riga, 2006, <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b061129e.htm> (ověřeno 26. 7. 2010).
- [4] *Strasbourg/Kehl Summit Declaration*. NATO: Štrasburk/Kehl, 2009, http://www.nato.int/cps/en/nato-live/news_52837.htm?mode=pressrelease (ověřeno 26. 7. 2010).
- [5] Zástupcem Madeleine Albrightové se např. stal bývalý výkonný ředitel společnosti Royal Dutch Shell Jeroen van der Veer.
- [6] Závěrečná zpráva obdobné skupiny expertů, která pod vedením Pierra Harmela připravovala v roce 1967 podklady pro strategický koncept NATO přijatý o rok později. Viz Skupina expertů. *NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement – Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*. NATO: Brusel, 2010.
- [7] Commission sur le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Défense et Sécurité nationale – Le Livre Blanc. Odile Jacob, Paris 2008, v českém jazyce viz GALATÍK, V. Francouzská Bílá kniha obrany a bezpečnosti, *Obrana a strategie*, 2/2008, s. 121-129, on-line text. <http://www.defence-andstrategy.eu/cs/aktualni-cislo-2-2008/materialy/francouzsko-bila-kniha-obrany-a-bezpecnosti.html> (ověřeno 26. 7. 2010).
- [8] Následující část textu je stručným výtahem textu zprávy, který by měl čtenáři poskytnout přehled o nejdůležitějších bodech originálního textu, viz Skupina expertů, *NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement – Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*. NATO: Brusel, 2010, Část druhá: další analýza a doporučení, s. 13-47.
- [9] Např. *Future Strategic Environment 2025* nebo *Multiple Futures Project: Navigation towards 2030*, NATO Supreme Allied Commander Transformation, <http://www.act.nato.int/content.asp?pageid=994727584>.
- [10] Zde zpráva skupiny expertů nezmiňuje konkrétní státy, ale je jasné že směřuje k aktuálně otázce rozmístění nukleárních sil USA na území Německa nebo případné dislokaci nukleárních zbraní ve střední Evropě.
- [11] Skupina expertů 2010, s. 6.