

Bílá místa v české diskuzi o evropské bezpečnosti

RADEK KHOL

Pro Českou republiku je důležité rychle zahájit diskuzi o širších souvislostech budování bezpečnostní a vojenské politiky Evropské unie (EU) na podporu jejího postavení ve světě, schopnosti zvládat krize ve svém nejbližším okolí, popřípadě i ve vzdálenějších koutech světa. Prozatím se omezená diskuze vede ve dvou základních směrech. První z nich se zaměřuje na argumenty o základní nutnosti budovat tuto politiku, což je dnes vzhledem k reálnému stavu již spíše irelevantní, a o jejím obecném dopadu na vztah mezi Evropou a USA (respektive mezi EU a NATO), což se vyznačuje tendencí k obecným proklamacím. Druhý směr současné české diskuze se věnuje modelu našeho zapojení do této činnosti EU s ohledem na současné institucionální postavení České republiky jako členského státu NATO a kandidátské země EU. I když je tento problém citlivý i pro ostatní země nacházející se ve stejné situaci jako Česká republika, z pohledu EU jde o druhotný problém. Míra vnitroujního konsenzu již zřejmě nebude větší a model zapojení těchto zemí navržený pro model 15 + 6 a 15 + 15¹ lze „doladit“, ale nikoli zásadně přetvořit.

Vzhledem k současnému stavu vstupních rozhovorů bude tento problém pro Českou republiku vyřešen vstupem do EU či alespoň uzavřením vstupních rozhovorů (tedy během 2–3 let). Pokud chce Česká republika ovlivnit podobu zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky EU, měla by se spíše orientovat na podstatné problémy z dlouhodobého pohledu a být schopna se zapojit do hlavních diskuzí uvnitř EU. Následující stať přináší proto přehled některých otevřených a přitom důležitých otázek v této oblasti.

Některé okruhy současné evropské diskuze jsou zaměřeny spíše na vzdálenější budoucnost a vyjadřují se k základním principům Evropské bezpečnostní a obranné politiky (EBOP). K nim patří především úvahy o vymezení politických cílů bezpečnostních a vojenských aktivit EU, které by se mohly projevit ve vypracování konkrétní doktríny operací EU a specifických priorit jejich použití v různých částech světa. Tato diskuze je prozatím vcelku otevřená a názorové spektrum mezi stávajícími členskými státy EU poměrně široké. Druhý typ problémů, o nichž se diskutuje, se zaměřuje na střednědobé důsledky rychlého rozvoje institucí a nástrojů nové politiky EU. Tyto otázky jsou více zaměřeny na způsob fungování EU, především na důsledky pro současnou Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (SZBP) EU, a proto mimo odborné kruhy nevzbuzují příliš velký zájem. Jde spíše o úvahy, týkající se možných důsledků současných rozhodnutí EU, včetně problematiky dostatečných zdrojů a způsobu, jakým budou použity k zajištění bezpečnosti a obrany. Třetí okruh otevřených otázek se zaměřuje na praktické problémy bránící ideálnímu rozvoji EU v bezpečnostní oblasti. Jde především o zablokování dohod definujících spolupráci mezi EU a NATO, které jsou rukojmím Turecka (popřípadě Řecka a Francie). Bez dosažení přijatelného kompromisu bude turecká otázka blokovat či omezovat aktivity EU i do budoucna. Zároveň však může jít o krátkodobý problém, v němž se stávající kandidátské země EU nebudou mít šanci výrazněji angažovat, pokud dojde k jeho vyřešení v rámci většího komplexu budoucnosti euroatlantické bezpečnosti na listopadovém summitu NATO v Praze.

CÍLE EBOP A DOKTRÍNA OPERACÍ EU NA ZVLÁDÁNÍ KRIZÍ

Proces budování EBOP jako nové dimenze EU a posílení jejího postavení jako důležitého aktéra mezinárodního systému se doposud zdá především jako rychle nastartovaný

proces, který získal vlastní dynamiku, ovšem bez jasné shody všech zúčastněných o jeho cílech a hranicích. Prozatím se většina jednání buď odehrává na úrovni vojenských a technických expertů, anebo se v politické rovině soustřeďuje na budování institucí EU odpovědných za tuto novou oblast spolupráce.² Nejviditelnější pokrok v oblasti EBOP se dnes projevuje v budování institucí a v jejich přeměně z dočasných na trvalé. O něco pomalejší byl postup při přijímání závazků v oblasti zlepšených kapacit potřebných ke zvládnutí krizí a především jejich zavádění do praxe.³ Naopak velmi omezeného pokroku bylo zatím dosaženo v diskuzi o politickém rámci použití nových struktur a prostředků evropských sil rychlé reakce, v oblasti vojenských i nevojenských prostředků nutných ke zvládnutí krizí.⁴ Podle řady pozorovatelů jde o přirozený běh věcí a současná situace umožní hlavním aktérům lépe zhodnotit svou pozici i zájmy. Delší neoficiální příprava a faktický rychlý pokrok v budování EBOP by totiž mohly přesvědčit ty členské státy EU, které by vzhledem ke svým tradičním postojům mohly mít s příliš aktivní politikou EU za použití vojenské síly problém (především jde o Německo a o postneutrální státy). Snaha shodnout se na politicky komplikovaném materiálu by proto mohla být předčasná a možná i kontraproduktivní.⁵

Současná podoba institucí, struktur a dílčích politik EBOP převážně odpovídá metodě jejího budování, které probíhá na základě dohod přijatých mimo normální politický a rozhodovací proces Unie.⁶ Tyto dohody jsou poté následně institucionalizovány a legalizovány standardními prostředky Unie. Doposud panuje především pragmatická shoda mezi nejdůležitějšími aktéry (mezi evropskými vojenskými velmocemi – Francií a Velkou Británií), kteří jsou „motory“ budování EBOP a z různých důvodů prosazující rychlý pokrok v bezpečnostní a vojenské integraci v rámci EU. Přitom důležité jsou především pozice ministerstev obrany, která jsou paradoxně nováčky v politickém procesu EU, kde neexistuje ani Rada ministrů obrany, ani jejich pravidelné konzultace na jiném unijním fóru. Kromě toho EBOP podporují dva zástupci transnacionálních aktérů – zbrojařské průmyslové skupiny a nevládní organizace s vlastní agendou humanitárních intervencí a posilování stabilizačního potenciálu stávajících mírových operací. Většina ostatních důležitých aktérů na úrovni Unie (Evropská komise, Evropský parlament), respektive většina členských států EU, sice nechce rozvoj nové aktivity EU blokovat, ale nevyvíjí žádnou iniciativu a je buď neutrální, nebo se soustřeďuje na partikulární otázky.

Jaký postoj v otázkách nutnosti vymezení politických pravidel použití nových prostředků EBOP bude zaujímat nový členský stát EU, jakým bude Česká republika? Budou čeští politici podporovat pravděpodobně jiný politicko-vojenský postup EU ve srovnání s doktrínou vojenských operací USA? Jolyon Howorth načrtl možné kontury takového přístupu EU:

- omezenější geografický záběr,
- vrozená preference humanitární spíše než vojenské intervence,
- preventivní spíše než reaktivní,
- nakloněná striktnějšímu výkladu mezinárodního práva a požadavku jasného mandátu.⁷

První materiály se již objevily i v oblasti prevence konfliktů, s níž mají evropské země řadu zkušeností a kde se dlouhodobě uplatňují i komunitární zdroje, nástroje a instituce (především Evropská komise).⁸

PROSTŘEDKY, SÍLY A SCHOPNOSTI K VEDENÍ VOJENSKÝCH OPERACÍ – SOUČASNÝ STAV A SLABINY EU

Budování institucí EU pochopitelně samo o sobě nezajistí lepší schopnost Evropanů zvládat krize, předcházet konfliktům, reagovat na humanitární katastrofy a prosazovat své zájmy a hodnoty i za použití vojenské síly. Pokud Evropané a především EU myslí své ambice v této oblasti opravdu vážně, musejí své politické deklarace doplnit o jasný závazek ke zlepšení svých vojenských schopností, o modernizaci svých ozbrojených sil a o vybudování prostředků, které jsou potřeba pro operace vzdálené od vlastního nebo spojeneck-

kého prostoru. Priority budování těchto sil a prostředků ovšem do značné míry mohou záviset na podobě cíle, jehož chce EU dosáhnout. Prozatím se členské státy shodly na tzv. petersberských misích, začleněných na Mezivládní konferenci v roce 1997 v Amsterdamu do Smlouvy o EU. V tomto případě jde o humanitární a záchranné operace, o mírové operace, o zvládnání krizí za použití vojenské síly a o operace na vynucení míru.⁹ Vyjádřením této ambice ve formě plánovacího vojenského cíle je deklarace EU z Helsinek z prosince 1999 o splnění Evropského základního cíle do roku 2003. V té době by EU měla disponovat silami rychlé reakce o celkové velikosti 60 000 mužů, včetně nezbytných leteckých a námořních sil, které by měly být použitelné ve všech výše uvedených typech operací, a to minimálně na dobu jednoho roku.

První plánovací konference EU v listopadu 2000 na první pohled dopadla dobře, neboť členské státy EU nabídly dohromady více než 100 000 vojáků, 400 letadel a 100 lodí.¹⁰ Avšak revize obranných schopností prováděná v nedávné minulosti ZEU (audit sil ZEU), NATO (Iniciativa obranných schopností) a nyní i EU poukázala na celou řadu slabých či chybějících kolektivních kapacit, bez nichž není možné provést větší vojenskou operaci, anebo pouze v tom případě, pokud půjde o mírovou operaci, tj. bez většího rizika použití vojenských sil na vynucování míru.¹¹

Evropský základní cíl zaměřený na provádění všech typů petersberských misí je prozatím vhodným nástrojem pro svou flexibilitu, týkající se náročnějších operací. Sice nevyklučuje náročné operace na vynucení míru silou, ale ani je nestaví jako hlavní kritérium efektivnosti EU v oblasti bezpečnosti. Systém jeho naplňování umožňuje jak institucím EU, tak i členským státům postupně vylepšovat své schopnosti, síly i reálné ambice. EU bude tedy moci v roce 2003 deklarovat, že základní cíl byl splněn, a poté se zaměřit na jeho zdokonalování, respektive na rozšiřování. Pravděpodobně se bude muset zaměřit na posílení schopností Evropanů v oblasti expedičních operací za použití bojových jednotek, tj. na operace kvalitativně srovnatelné s vedením válečných operací a odpovídající např. operaci *Aliied Force*, tj. leteckým úderům vůči SFRJ na jaře roku 1999.¹²

Identifikace bílých míst (respektive slabin) evropských obranných schopností může mít trochu jiný důraz, pokud se na ně díváme z pohledu NATO nebo EU. Zatímco NATO se soustředilo především na nedostatky v nasazení a udržení evropských jednotek při dlouhodobých akcích, na jejich mobilitu a na nízkou míru používání „inteligentní“ munice, pohled EU je poněkud odlišný. Podle analýzy londýnského IISS se evropské síly rychlé reakce musejí zaměřit na čtyři oblasti – na možnost rychlého nasazení vojenského personálu, na schopnost rychlé přepravy dostatečného počtu osob a techniky, na prostředky operační podpory expedičních sil a na nedostatky v obranných výdajích členských států Evropské unie.¹³

První okruh problémů vychází ze stávající struktury evropských armád, které jsou stále z více než 1/3 tvořeny vojáky základní služby. A profesionální jednotky většiny evropských zemí jsou v současné době zapojeny do mírových či jiných operací mimo vlastní území. Pro řadu zemí, včetně vojensky nejsilnějších členů EU (Francie, Velké Británie), představuje několik paralelních operací v zahraničí problém s rotací, výcvikem a udržením specialistů, kteří jsou mimo domov mnohdy i polovinu roku. S rostoucími politickými ambicemi na vedení více operací vzrůstá též náročnost „sladění“ výcviku, operačních postupů a technických norem. S těmito praktickými problémy má u velkých operací problém i NATO, které se o podobnou harmonizaci snaží již několik desetiletí.

Druhý okruh slabin EU ve vojenské oblasti spočívá ve výrazné disproporci evropských a amerických schopností rychlé vzdušné a námořní strategické přepravy (tj. do vzdálenosti několika tisíc km; plánovací zadání EU počítá s operacemi do vzdálenosti 4 000 km). Spojenecké síly ve válce v Perském zálivu závisely z 90 % na námořní dopravě vojenského materiálu a tento způsob přepravy sil a materiálu bude klíčový i ve střednědobé budoucnosti. Bohužel EU může v současnosti ve strategické námořní přepravě nabídnout pramálo, nejčastější plány počítají s pronájmem obchodních lodí. Rovněž evropské prostředky

obojživelné přepravy schopné přepravit maximálně 10 000 mužů není možné srovnávat s americkou kapacitou 37 000 mužů. V oblasti letecké přepravy na dlouhé vzdálenosti se prozatím musejí evropské státy spolehnout na čtyři pronajaté letouny C-17 *Globemaster* ve vlastnictví Velké Británie, popřípadě na pronájem služeb ruských An-124 nebo ukrajinských An-70 (stále ještě nezavedených do plného provozu). Kromě toho má řada členských států EU možnost taktické letecké přepravy letouny C-130 *Hercules* a C-160 *Transall*. Výrazná omezení Evropské unie by měl v této oblasti odstranit skutečně nadnárodní evropský program konsorcia Airbus na produkci letounu A400M, který byl podpořen objednávkou téměř 200 kusů sedmi evropskými státy. Nevýhodou je ovšem termín dodání prvních kusů až v roce 2008.

Pokud bude EU uvažovat o vyslání svých sil do operace expedičního typu s možností bojového použití jednotek, objeví se další oblast nedostatečných evropských schopností. Evropané nemají totiž dostatek mobilních velitelství, schopných velet mnohonárodní operaci zahrnující pozemní, letecké a námořní složky, a nemají ani jedno námořní velitelství tohoto typu. Dalším nutným prvkem takové operace je zajištění speciálně vyčleněných komunikačních prostředků (pochopitelně nejlépe satelitních), včetně jejich vzájemné kompatibility. Podobně se pouze pomalu zlepšuje schopnost Evropanů získávat a analyzovat zpravodajské informace z prostoru operace v reálném čase. Prozatím je v této oblasti ve vývoji několik leteckých programů, bezpilotních leteckých prostředků a otevřená je i otázka průzkumných satelitů (funguje starší *Helios* a Německo stále uvažuje o možnosti pořízení průzkumného satelitu pro infračervené snímkování, což by odstranilo problém získávání informací při oblačném počasí). Posledním prvkem, který výrazně zaostává, jsou schopnosti leteckých sil EU v oblasti systémů včasného varování (obdoba mnohonárodní letky AWACS v případě NATO), doplňování paliva za letu, potlačení nepřátelské vzdušné obrany, větší podíl „inteligentní“ munice a námořních letounů pro ochranu letadlových lodí, což je nutné pro skutečný potenciál k výraznějším akcím.

Většina předchozích slabin a možnosti jejich odstranění, respektive limity politických ambic EU, bude v konečném důsledku záviset na poslední oblasti – na financování obrany v členských státech EU. Realita druhé poloviny 90. let odpovídá obecným trendům snížení vnímání bezprostředního ohrožení, a tudíž i klesajících obranných výdajů. Nejmarkantnější byl tento pokles u tří největších evropských vojenských mocností – Francie, Velké Británie a Německa.¹⁴ Tento propad dále zhoršuje měnící se struktura výdajů, rostoucí náklady na lidské zdroje a zvyšující se ceny modernizovaných zbraňových systémů, které rostou rychleji než inflace.¹⁵

Kombinace výše uvedených slabin evropských ozbrojených sil naznačuje, že dosavadní iniciativa EU v oblasti bezpečnosti a obrany může zabránit dalšímu zhoršování situace, ale pro zlepšení evropských obranných schopností bude potřeba uvažovat o radikálním řešení. Jeho přijatelnost bude do značné míry závislá na vnímání politického cíle, tj. konečných ambic EU v této oblasti. Pokud bude evropská varianta chápána především jako doplňková možnost k hlavnímu scénáři podobných operací vedených NATO, pak zřejmě nebude ochota tak velká jako v případě podpory větší autonomie EU chápáné jako důležitý politický cíl. Evropské velmoci mohou počítat i s variantou ad hoc koalice, a to bez využití institucionálních struktur NATO nebo EU. Tento způsob vedení vojenských operací preferují v některých případech i Spojené státy (např. v současném tažení proti terorismu v Afghánistánu).

Možná řešení „pasti“ obranných rozpočtů mohou být nalezena na evropské bázi. Přitom si lze představit dva přístupy, byť se dotýkají politicky velmi citlivých oblastí – bezpečnosti a suverenity. Prvním řešením redukcí nákladů je společné provozování určitých funkcí, druhým pak jejich nadnárodní integrace, založená na společném nákupu a provozu hrazeném z nadnárodních (unijních) fondů. Vhodným kandidátem jsou letecké síly Evropanů. První oblastí je spojení některých funkcí u těch zbraňových systémů, které jsou v Evropě značně rozšířeny. Může jít o taktické přepravní letouny C-130, kterých je v de-

seti členských státech EU 137. Společný provoz, výcvik a údržba, v budoucnu možná i zřízení hlavní přepravní letecké základny EU by mohly sloužit jako praktický test a připravit podmínky pro podobný model budoucího použití letounů A400M. Model fungující v rámci NATO u letounů včasné výstrahy AWACS by bylo možné také použít u tankerů pro doplňování paliva za letu. Tento první přístup společného provozu by nemusel být natolik politicky citlivý jako v případě plné nadnárodní integrace bojových prostředků svázaných s ochranou vzdušné suverenity. Model úzké spolupráce by mohl být použit pro integraci výcviku, logistiky, údržby, operačního plánování apod. u letounů F-16 (pět států EU – 424 strojů), Tornádo (tři státy EU – 570 strojů, ovšem různé modifikace), respektive v budoucnu Eurofighter (pět států EU, počet doposud nefinalizován).¹⁶

Tento způsob snižování nákladů může být atraktivní i pro menší a střední státy, jako je např. Česká republika. Naznačený model se může uplatnit ve spolupráci s okolními státy v případě stávající modernizované výzbroje pocházející ještě ze sovětské produkce. Diskutovat o výhodách a nevýhodách tohoto přístupu by se ovšem mělo určitě při nákupu nových zbraňových systémů, kde je možnost sdílení určitých nákladů reálná a dalo by se o ní jednat od samého začátku. „Kandidátem“ může být případný nákup letounů JAS 39 Gripen třemi střeoevropskými státy (Českou republikou, Maďarskem, Rakouskem). Podobně by se druhý model dal použít pro společný nákup prostředků strategické letecké přepravy (jako např. A400M) visegrádkými státy.

VZTAH K VEŘEJNOSTI, PODPORA A OBHAJOBA BUDOVÁNÍ A POUŽITÍ EBOP

V dosavadní historii budování nové bezpečnostní a obranné politiky EU převažuje pragmatický funkční přístup, kdy je pokrok dosahováno spíše technickými dohodami bez většího zapojení veřejnosti. Pro samotný počáteční impuls to bylo zřejmě výhodné, protože to umožnilo zahájit budování EBOP se značným politickým nábojem a ambicemi. Nicméně dlouhodobě se ani tato oblast evropské integrace nemůže obejít bez většího zapojení veřejnosti, byť podobně jako v případě členských států zůstane oblast bezpečnosti a obrany tématem nesnadno přístupným každodenním úvahám občanů. Rozhodování o bezpečnostních a obranných otázkách je i ve členských státech většinou otázkou určitěho elitního přístupu, omezeného odbornou náročností tématu. V tomto směru by se tedy podobný přístup pouze opakoval na evropské úrovni. Širší veřejnost v členských (a nezbytně i kandidátských) státech EU nemůže být opomenuta z několika důvodů.

Tím nejvážnějším a politicky velmi citlivým bude postupný tlak na udržení, popřípadě na mírný růst obranných výdajů ve většině členských států, pokud myslí Evropané své bezpečnostní ambice vážně. Vzhledem k trendu 90. let, známému jako vybírání „mírových dividend“ a tradičně silnější preference pro sociální výdaje, to jistě nebude snadné. Zároveň mohou některé evropské státy rozhodnout o radikální změně struktury těchto výdajů, o opuštění některých samostatných vojenských specializací a schopností ve prospěch evropské alternativy společně provozovaných nebo plně integrovaných sil a prostředků. Takový radikální krok, který se dotýká jednoho z důležitých center národní suverenity, se bez většího zapojení veřejnosti neobejde.

Postupná integrace některých nástrojů potřebných ke zvládnutí krizí na evropské úrovni (byť na základě mezivládního mechanismu) je pouze jedním z pilířů budoucí efektivní politiky EU. Časem se nebude možné vyhnout ani otázkám, týkajícím se principů použití takových nástrojů, definice zájmů, hodnot a cílů.¹⁷ K tomu by mohla napomoci postupně budovaná evropská bezpečnostní kultura, která z pochopitelných důvodů nebude unifikující, ale pravděpodobně bude obsahovat několik proudů. Konečně i příslušná zahraniční a bezpečnostní politika EU je a ještě dlouhou dobu zůstane společnou, nikoli jednotnou. Evropská unie zahrnuje celou řadu různých tradic bezpečnostních kultur. Není to pouze rozdělení podle velikosti, koloniální tradice či struktury ozbrojených sil a ochoty používat vojenskou sílu k prosazení svých zájmů. Podstatné rozdíly v bezpečnostní kultuře panují i mezi evropskými velmocemi, které jsou iniciátory nového dynamismu EU v oblasti

EBOP a bez jejichž aktivní účasti je nemyslitelná jakákoli větší evropská vojenská akce, tj. mezi Francií a Velkou Británií.¹⁸ Obtížná bude ovšem především prezentace nového diskurzu o bezpečnostních a obranných otázkách v menších členských státech EU, které nemají výraznou vojenskou, navenek silně aktivní či intervenční tradici (většina menších a středních členských států EU, ale v jistém ohledu i Německo, Itálie a Španělsko), respektive ve státech s navenek aktivní, ale funkčně limitovanou tradicí (vojensky nezapojené členské státy EU, bývalé neutrální státy Finsko, Irsko, Rakousko či Švédsko). Přesvědčit jejich veřejnost o správnosti a přiměřenosti nového projektu EBOP pro zvládnání nových bezpečnostních rizik, hrozeb a výzev může být obtížnější než u dvou výše zmíněných evropských vojenských velmocí.¹⁹

Vyjasnění nejpravděpodobnějších oblastí petersberských misí uskutečněných pod záštitou EU bude dalším důležitým testem při vytváření společné evropské strategické kultury. Vnímání různých geografických oblastí a jejich důležitosti pro vlastní bezpečnost se v rámci členských států EU dost liší. Navíc se k dělení na severní a jižní státy EU po rozšíření přičlení i další velká skupina s jiným vnímáním okolí EU. Kromě pochopitelné ochrany území EU se okolní svět může rozdělit na oblasti, kde leží životní, strategické a obecné zájmy EU.²⁰ První kategorie se vztahuje k samotnému přežití státu, respektive společnosti, a pokud by šlo o ochranu takového typu zájmů, bude potřeba mobilizovat národní zdroje i efektivní vojensko-politickou organizaci typu NATO. Pro blízkou budoucnost se tedy EU bude angažovat spíše v oblasti strategických a obecných zájmů EU. Již jejich vymezení nebude vzhledem k rozdílné strategické kultuře členských států snadné. K prvnímu typu mohou patřit mezistátní nebo vnitrostátní konflikty, které by destabilizovaly některý členský stát EU, ať už přímým sousedstvím, nebo vlnou uprchlíků. Další ohrožení těchto zájmů může plynout z násilného přerušování dodávek strategických surovin (především energetických). Naopak obecné zájmy EU se váží na hodnoty, na nichž spočívá EU a evropská civilizace. Může sem tedy patřit např. prosazování univerzálních lidských práv, mezinárodního práva a mírového soužití. Na jejich podporu může mezinárodní společenství, reprezentované především OSN, organizovat celou řadu mírových operací za účasti členských států EU. Nejbližší léta a proměňující se tvar vnější hranice EU ukáží, které oblasti v okolí EU a v ostatních částech světa jsou vnímány jako oblasti strategických zájmů EU a kde bude snazší uvažovat o nasazení sil EU při zvládnání krizí.²¹

Ovšem veřejnost v členských a kandidátských státech EU není pouhým pasivním divákem. Politický kapitál investovaný předními evropskými politiky během posledních tří let do projektu EBOP zároveň vytvořil nemalá očekávání, která existují nejen u světové veřejnosti v zemích zmítaných krizemi (tedy potenciální objekty aktivit EU), v USA (tedy u potenciálních spojenců), ale i v jednotlivých evropských zemích. Existuje proto nemalé nebezpečí rostoucího rozporu mezi velkými očekáváními a skutečnými možnostmi EU v oblasti bezpečnosti a obrany, které jsou stále omezené a příliš rychle se nezlepšují.²² Zároveň s tímto očekáváním vzrůstá i cena případného neúspěchu EBOP, protože jde o mnohem více než o první operaci pod patronátem EU. Politický neúspěch a následná negativní reakce by v rámci EBOP mohly nastat na národní, evropské i transatlantické úrovni. Každá dimenze má jiná měřítká případného neúspěchu a jeho důsledků. Při ovlivňování veřejného mínění v jednotlivých členských a kandidátských státech EU, v Evropě jako celku a konečně v USA s jednotlivými složkami americké exekutivy, Kongresu i široké veřejnosti je třeba vysvětlovat hlavní rizika procesu budování nové bezpečnostní a obranné politiky EU. Do tohoto procesu se radikálně promítá nové vnímání bezpečnostních rizik a hrozeb po teroristických útocích z 11. září. Vysvětlování obsahu projektu EBOP a jeho přínosů pro roli Evropy v 21. století může proto využít větší ochoty veřejnosti vnímat nutnost budování bezpečnostních nástrojů a posílení mezinárodní spolupráce k odvrácení těchto hrozeb.

Česká republika má již nyní deficit ve vysvětlování podrobností projektu EBOP vlastním občanům, ovšem vzhledem k blížícímu se členství v EU je to pouze začátek. Výše na-

stíněná diskuze o vznikající evropské strategické kultuře se dotkne i České republiky, která bude vnímat nové bezpečnostní potřeby shodně nebo rozdílně. Podobně se česká politická reprezentace musí zabývat otázkou, zda pro nás jako pro členský stát bude přijatelné podpořit akce EU s použitím síly na podporu zájmů, nebo také na prosazování a ochranu hodnot EU ve světě. Podobně by se měl v České republice rychle vytvořit konsenzus, kde zhruba leží hranice ochoty přispět vlastními silami a prostředky ke konkrétním operacím EU v různých částech světa. Je nepochybně stále otevřenou otázkou, zda 11. září bude znamenat větší ochotu české veřejnosti se angažovat ve světě, anebo se více uzavřít a chránit před okolním světem.

INSTITUCE EBOP A VLIV NA ZPŮSOB ROZHODOVÁNÍ UVNITŘ EU

Doposud nejrychlejší pokrok byl v rámci EBOP dosažen při budování institucí, které vznikly nejprve v jejich přechodné podobě a posléze byly během roku 2001 převedeny do stálé podoby.²³ Nově vytvořené instituce spojují vojenskotechnickou a politicko-vojenskou dimenzi nové aktivity EU v bezpečnostní a obranné oblasti. Nově budované instituce nejen zvýraznily novou ambici EU ve vojenských záležitostech, ale přispěly též ke změně a dalšímu zkomplikování vztahu jednotlivých institucí zapojených do vytváření SZBP. Nová politika EBOP by měla fungovat jako součást širší SZBP EU. Styl budování a fungování těchto institucí přidává novou neznámou v určení vlivu Bruselu a členských států na SZBP. Nejviditelnějším orgánem, zahrnutým po Nice do Smlouvy EU, je Politický a bezpečnostní výbor EU (PSC, respektive COPS),²⁴ který de facto dominuje každodennímu řízení aktivit SZBP. Zároveň se jeho autorita musí postupně vymezovat vůči Výboru stálých zástupců EU (COREPER),²⁵ který je rovněž stálým orgánem zasedajícím v Bruselu, a vůči dvěma orgánům, reprezentujícím centrální orgány členských států – Politickému výboru a Radě pro všeobecné záležitosti.²⁶ Do této rovnice je potřeba dále dosadit dva nové vojenské orgány EU – Vojenský výbor EU (EU Military Committee – EUMC) a Vojenský štáb EU (EU Military Staff – EUMS).²⁷ Posilování vojenských prvků projektu EBOP komplikují též domácí institucionální války v členských státech EU, kde se o agendu EBOP přou ministerstva obrany a zahraničí, popřípadě evropské a bezpečnostní odbory na ministerstvu zahraničí.

Kromě vytvoření nových orgánů (PSC, EUMC, EUMS) se struktura funkcí, vlivu a pravomocí mezi hlavními orgány a institucemi postupně mění, popřípadě se v závislosti na aktuálních úkolech i zcela nově vymezuje. V současné struktuře SZBP/EBOP se částečně překrývají pravomoci a postavení COPS a Vysokého představitele pro SZBP v oblasti SZBP, kam patří i nová agenda EBOP; respektive COPS a COREPER při přípravě zasedání Rady pro všeobecné záležitosti. Celková situace se dále komplikuje rolí Komise a Evropského parlamentu, a to především v oblasti nevojenského zvládní krizí, kde je řada nástrojů v jejich kompetenci, popřípadě použití fondů EU k těmto účelům vyžaduje jejich souhlas. Tato anomálie se nemůže vyhnout dvěma stranám SZBP – komunitární a mezivládní.²⁸

Institucionální problémy a nejasnosti jsou jistě dostatečným problémem samy o sobě, ale evropská integrace se s podobnými problémy do značné míry potýkala i v jiných oblastech. Rychlý rozvoj prostředků a institucí EBOP ovšem znamená pro EU mnohem radikálnější změnu v jiném ohledu. Od poloviny 50. let (tj. po neúspěchu Evropského obranného společenství) byl evropský integrační projekt civilně zaměřen. Vojenská kultura, normy a priority spojené s budováním EBOP znamenají pro řadu evropských politiků a úředníků EU jakýsi kulturní šok. Viditelným projevem je pouhá přítomnost lidí ve vojenských uniformách v institucích EU. Mnohem závažnější jsou ovšem důsledky praktických politicko-vojenských problémů. Prvním z nich je nutnost zavedení bezpečnostních pravidel v rámci institucí EU, nutných pro samotné fungování nových orgánů EBOP, a především jejich spolupráce s partnerskými orgány NATO. V tomto bodě se střetávají dva principy – zásada transparentnosti EU a potřeba utajení určitých informací v bezpeč-

nostní oblasti.²⁹ Druhým problémem je nutnost rychlého a flexibilního rozhodování v případě krize, konfrontovaná s tradičně pomalejším politickým procesem stávajících orgánů EU a s mechanismy jeho demokratické kontroly. Pro absolutně novou situaci EU v oblasti mezinárodní bezpečnosti si musejí Evropané postupně vybudovat nové postupy rozhodování v EU, popřípadě strategické kultury svých institucí, které již nedisponují pouze „civilní mocí“, ale i vojenskými nástroji propůjčenými v případě potřeby svými členskými státy.

Nicméně vybudování potřebných institucí a schválení prvních pravidel pro fungování tohoto mechanismu EU během krize je první a zřejmě i lehčí částí projektu EBOP. Politicky mnohem obtížnější bude zajistit tomuto novému projektu EU dostatek zdrojů, především finančních, jakož i lidských a materiálních v členských státech a na unijní úrovni. Vzhledem k pokračujícímu trendu poklesu obranných výdajů a ke zhoršující se ekonomické situaci to pro žádný členský stát nebude snadné.³⁰ Seznam evropských nedostatků a slabín ve vojenských i nevojenských prostředcích na zvládnání krizí (o ambicióznějších vojenských operacích nemluvě) je znám již dostatečně dlouho. K podobným závěrům došlo během let 1998–2001 audity obranných schopností prováděné ZEU, NATO i EU. Druhou stranou problému zdrojů je nejen výše, ale i struktura výdajů.³¹ Tendence k překrývání řady podobných problémů a vysokého poměru na osobní výdaje, jakož i nízká míra investic, popřípadě nedostatečný rozvoj výzkumu a vývoje jsou dostatečně známy. Zároveň není možné plně aplikovat srovnání kombinovaných obranných výdajů evropských zemí a USA, protože v Evropě existují stále samostatné národní státy, které pochopitelně považují schopnost bránit vlastní území za nejdůležitější složku národní suverenity. Proto by se zřejmě snaha o sloučení několika ministerstev obrany, generálních štábů apod. setkala s velkým odporem. Podobná řešení redukce vysokých nákladů na instituce je prozatím částečně možná pouze u zemí, kde míra integrace a důvěry na různých úrovních je vysoká a dlouhodobá. Příkladem může být integrace operačních štábů belgického a nizozemského námořnictva.

Prozatím teoretickou otázkou je též míra politické vůle k použití nových mechanismů a prostředků EU. V této oblasti může mít podstatný význam první mise petersberského typu uskutečněná pod patronátem EU, zvláště po slavnostním prohlášení o dosažení částečné operativnosti EU v oblasti EBOP na summitu v Laekenu.³² Politici si nepochybně uvědomují, že první operace by vzhledem k vytvořené atmosféře a k očekáváním měla být relativně jednoduchá a zaručující s velkou mírou pravděpodobnosti přijatelný úspěch.³³ Již dnes je pravděpodobnější, že první akce EU bude omezenějšího rozsahu i kratšího trvání a bez výrazného rizika eskalace napětí, které by vyústilo v konflikt přímo ohrožující participující jednotky z členských států EU. Takových vhodných scénářů ovšem není rozhodně mnoho, naopak se nabízí řada scénářů riskantního nasazení jednotek EU, které by mohly podlomit celkovou důvěryhodnost EU v bezpečnostní oblasti.³⁴ Prvním kandidátem by mohla být operace v Makedonii, popřípadě převzetí části odpovědnosti za menší součást mírové operace v Bosně a Hercegovině (např. za její policejní složku IPTF). Evropský státník prokázal nervozitu i alergickou reakci na nešťastné přeřeknutí belgického ministra zahraničí Louise Michela, který v Laekenu omylem prohlásil mírovou operaci v Afghánistánu za akci EU.

Podobné situace nás přivádějí k úvahám o způsobu rozhodování o těchto důležitých otázkách. Z několika stran se ozvala neoficiální doporučení na řízení otázek EBOP direktoriátem, který by odrážel faktickou situaci EU, kdy bez podpory Francie a Velké Británie, popřípadě i Německa, se nemůže uskutečnit žádná podstatnější evropská vojenská akce.³⁵ Proto by měla podle zastánců této myšlenky před každým důležitým rozhodnutím EU probíhat jednání v rámci této skupiny hlavních evropských vojenských velmocí, jejichž konsenzuální rozhodnutí by bylo pro následnou akci EU určující.

Jediným dosavadním příkladem fungujícího direktoriátu je Kontaktní skupina pro bývalou Jugoslávii, která zároveň reagovala na ne zcela pozitivní předchozí zkušenost se

SZBP v této otázce a kombinovala ji s potřebou specifické role pro velké státy EU. Proti tomuto způsobu rozhodování uvnitř Unie však hovoří smluvní podstata SZBP, podstatné rozpory a rozdíly mezi těmito třemi velmocemi v konkrétních otázkách řešení krizových situací a konečně i podmínky členství v takovém direktoriátu. Proti této myšlence z historických důvodů vystupuje Itálie, následována Španělskem a po rozšíření nepochybně i Polskem. Tři evropské velmoci působí sice jako motor evropské integrace v jejích různých oblastech, ale zároveň jsou nuceny uzavírat kompromisy a vyvažovat vliv ostatních.³⁶

Otázka direktoriátů, způsobu rozhodování a institucionální struktury SZBP, včetně nových orgánů EBOP, je jistě důležitá pro menší a střední členské státy EU, včetně budoucích členů, jako je Česká republika. Jakou roli jednotlivých orgánů, posilování bruselských nebo národních struktur by měla Česká republika podporovat? Je v našem zájmu jasně vymezit roli Rady, Komise a Evropského parlamentu i za cenu sloučení některých funkcí, nebo naopak flexibilní vymezení na základě praktických zkušeností? Bude mít Česká republika problém s měnící se podobou EU směrem od „civilní mocnosti“ k mezinárodnímu aktérovi schopnému použít celé spektrum nástrojů (včetně vojenských) na podporu svých zájmů a cílů?

KONZISTENTNOST A KOHERENCE PŮSOBNÍ EU VŮČI OKOLNÍMU SVĚTU

Rychlý rozvoj nové politiky EBOP má přímý vliv nejen na její širší rámec tvořený stávající SZBP, druhým pilířem EU, ale opět oživuje dlouhodobý problém nutnosti udržení koherentnosti akcí EU navenek. Problémem je i do jisté míry umělé rozdělení aktivit EU na tři pilíře, zatímco skutečnost se často tak jednoznačně rozdělit nedá. K tomu se přidává jiná povaha každého z pilířů, pokud jde o rozhodovací pravidla a procedury i o převahu nebo kombinaci dvou základních principů – komunitárního a mezivládního. Dlouhodobé rozdělení akcí EU v rámci pilíře I a pilíře II prováděné Komisí, respektive Radou a novými orgány EBOP, bez jasnější koordinace a zřejmě i integrace povede pouze ke snižování váhy akcí EU navenek. Smlouva EU mluví o potřebě konzistentnosti akcí EU, což lze rozložit na horizontální (mezi jednotlivými pilíři EU) a vertikální (mezi akcemi EU a členskými státy) složku.³⁷

K vnějším akcím EU dnes patří tři oblasti vycházející ze dvou politik – ze SZBP a z EBOP. Jde o zahraniční, bezpečnostní a obrannou politiku. Bezpečnostní politika je průsečíkem obou oblastí, nicméně nemůže se opírat o stabilní administrativní a politické zázemí. S postupně se rozvíjejícím chápáním bezpečnosti v rámci evropské integrace a s jejím začleňováním do EU se posouvala odpovědnost od Komise (původně DG I a DG Ia, poté několik komisařů a jinak organizovaných DG)³⁸ přes sekretariát Rady a Vysokého představitele pro SZBP až po nejnověji vytvořený COPS.³⁹ Tato byrokratická dimenze a pokračující roztržičnost (respektive komplexita) neusnadňují snahu o zvýšení konzistentnosti akcí EU vůči okolnímu světu. Konečně posledním viditelným otazníkem zůstává, jak okolní svět vnímá EU a kdo mluví jménem EU. Rotující předsednictví v tomto směru bohužel nepřidává ke stabilitě vlivu a transparentnosti politik EU, především pokud jde o rozpor mezi kontinuitou unijní politiky a vlastními prioritami předsedající země. Osoba Javierera Solany sice odstranila část tohoto problému, ale vzhledem k jeho slabé institucionální roli a ke snahám předsedající země o vlastní zviditelnění se stále zachovává systém trojky při řízení otázek SZBP.

Větší angažovanost EU v bezpečnostních otázkách proměňuje i tradiční činnost EU ve třetích zemích. Bezpečnostní dimenze byla nyní jasně začleněna do prevence konfliktů, do zvládání krizí, dokonce i do rozvojové a humanitární pomoci prováděné EU. Tento politický přechod poznamenal i hlavní princip těchto aktivit – podporu demokratických forem vlády.⁴⁰ Na počátku 21. století tak EU stojí před otázkou, kde leží hlavní výhody EU jako komplexní bezpečnostní instituce s širokým spektrem nástrojů (byť pod pravomocí různých orgánů EU). EU má možnost se poučit ze slabin stávajících balkánských mírových

misí, kde se jako kritická zdá oblast přechodu od vojenských k policejním nebo civilně-správním funkcím. V těchto oblastech by mohla EU nabídnout synergii řady svých programů a nástrojů, včetně dlouhodobé angažovanosti a příslibu zapojení rekonstruovaných společností a států do širšího evropského systému.⁴¹

Poslední měsíce také naznačují, že pokrok ve vojenské části EBOP může předběhnout oblast celkového rozvoje SZBP. Priorita budování Evropského základního cíle (EHG) byla doposud vysoká a ministři obrany členských států EU využili této příležitosti k diktování směru rozvoje EBOP. Utrpět tak může nejen rozvoj celkového rámce použití nových struktur a prostředků, ale i nevojenská dimenze EBOP. V civilní části zvládnání krizí došlo k nezanedbatelnému pokroku s rozvojem nástrojů Rapid Reaction Mechanism.⁴² Pro řadu členských států EU, především pro vojensky nezapojené členy EU, je přitom velmi důležité uchovat rovnováhu rozvoje obou dimenzí EBOP.⁴³

Zapojí se Česká republika do této diskuze? Je pro ni palčivý střet mezivládního a komunitárního přístupu v působení EU navenek a problémy se zachováním koherence akcí EU? Nebo by dala naše republika přednost třetí možnosti kombinující oba principy a snižující důležitost striktního rozdělení aktivit podle pilířů? Pro země velikosti České republiky je zároveň nezanedbatelná role EU jako multiplikátoru vlivu a postavení těchto zemí na mezinárodní scéně. Fungování vnitřních mechanismů by ji proto nemělo být jedno.

POSTAVENÍ TURECKA – PROBLÉM BLOKUJÍCÍ ROZVOJ VZTAHŮ EU A NATO

Posledním dlouhodobým otázníkem nad směrem rozvoje EBOP je postavení Turecka v této oblasti a s tím spojená podoba vztahu mezi EU a NATO v bezpečnostní oblasti. Dosavadní turecké veto znemožnilo garantovat EU automatický přístup k prostředkům a kapacitám NATO (především jde o plánovací kapacity SHAPE, o komunikační prostředky a o identifikaci evropských struktur řízení a velení, popřípadě jednotek apod.). Přitom Turecko vycházelo ze striktního výkladu komuniké ze summitu NATO ve Washingtonu v dubnu 1999, který ovšem v této podobě nechápali ostatní spojenci.⁴⁴ Přálo si zvažovat žádosti EU o poskytnutí prostředků a kapacit NATO pouze případ od případu. Tento model bylo ochotné opustit pouze po splnění řady podmínek, které by de facto znamenaly automatické zapojení Turecka i do autonomních operací EU, jeho účast na rozhodování o těchto operacích a vyloučení operací EU v oblasti strategických zájmů Turecka bez jeho souhlasu. Pro většinu členských států EU by takový model ovšem znamenal nepřijatelný zásah do autonomního rozhodování EU, garantování práv nečlenskému státu EU srovnatelných s plnoprávným členstvím a „prolomení“ důležitého principu národního veta v této oblasti.

Pro Turecko je ovšem otázka jeho postavení v rámci EBOP velmi citlivá a kompromisní řešení se pro jeho neústupnost hledá velmi obtížně. Turecko má v ruce celou řadu silných trumfů.⁴⁵ Turecké obranné výdaje byly v 90. letech relativně nejvyšší v Evropě (přes 4% HDP), což umožnilo Turecko udržet si šestou největší armádu na světě v dobrém stavu. Kromě toho plně využívá své členství v NATO a především strategické partnerství s USA. V euroatlantickém společenství je nepochybně výjimečnou, ale i komplikovanou zemí z několika důvodů. Po staletí je to země na rozhraní světadílů a kultur, které do značné míry unikátním způsobem integruje. Nikoli nepodstatná je v tomto ohledu také kombinace silné role armády při utváření moderní Turecké republiky a její pokračující vliv na politické dění v zemi, který je nesrovnatelný s kteroukoli jinou zemí NATO nebo EU.⁴⁶ Armáda tak na jednu stranu působí jako strážce sekulárního a prozápadního charakteru Turecka, ale zároveň její posílená pozice vůči civilní politické reprezentaci je překážkou snadné integrace do EU. Existence moderního Turecka v nikoli zcela stabilním sousedství se projevila též schopností dlouhodobě odolávat diplomatickému tlaku zvnějšku, což bylo posíleno rovněž členstvím Turecka v NATO (od roku 1952).

V současném sporu o tureckou roli v EBOP si je Turecko velmi dobře vědomo i svého třetího trumfu – své geostrategické polohy. Leží totiž na průsečíku řady regionálních problémů a strategických oblastí – Balkánu, východního Středomoří (včetně Kypru), Egej-

ského moře, Kavkazu a Střední Asie (včetně tranzitních tras pro kaspickou ropu a zemní plyn), Blízkého a Středního východu –, a to především ve vztahu k Iráku. Události z 11. září tuto tureckou kartu ještě více posílily, především pak v očích USA a nové Bushovy administrativy. Turecko je nyní hlavním spojencem USA v regionu a v případě vojenské akce USA proti Iráku by byla turecká logistická podpora klíčová stejně jako v letech 1990 až 1991.⁴⁷ Turecko může tedy EU a evropským vojenským operacím nabídnout mnohé, včetně vlastní ochoty účastnit se mírových i humanitárních operací, jak ostatně dokázalo opakovaně nejen na Balkáně.⁴⁸

Turecká nekompromisní pozice je bohužel nesrovnatelná s přístupem jiných členských států NATO či EU z podstatných důvodů. Bezpečnostní problematika je v Turecku nejen díky moderní historii a počátkům Turecké republiky stále chápána jako klíčová součást státní ideologie.⁴⁹ Pro tureckou veřejnost, politiky a především pro důstojníky je to stále otázka života a smrti. Podobnou citlivost nenajdeme v žádném jiném členském státě NATO a není rozhodující, zda je pocit vnějšího nebezpečí a možnosti bezpečnostní izolace skutečný, nebo sociálně vytvořený. Dlouhodobý spor s Řeckem, které naopak plně využívá výhod svého plného členství v EU, proto turecké vnímání projektu EBOP ještě více komplikuje. Turecko zároveň nepřijímá argumenty ostatních evropských členů NATO stojících mimo EU (šest států NEEA), protože nemá perspektivu rychlého členství v EU (jako Česká republika, Polsko a Maďarsko), ani nesdílí vysokou politickou důvěru v rozhodnutí EU v bezpečnostní oblasti (jako Norsko a Island). Turecko je sice oficiálním kandidátem na členství v EU, na summitu v Helsinkách bylo zařazeno do jedné skupiny s ostatními kandidátskými zeměmi, ale jeho akcesní rozhovory prakticky ještě nezačaly. Tureckou situaci neusnadňuje ani ambivalentní postoj k Evropě a k EU především.⁵⁰ Většina populace a vlivná část ekonomických i politických elit nejsou plně přesvědčeny o pozitivním přínosu vstupu do EU. Navíc je zde již jedna nepříjemná zkušenost s odmítnutím turecké přihlášky, neočekávaně podané v roce 1987, a pozůstatky „studené“ války mezi EU a Tureckem v oblasti dodržování lidských práv, především ve vztahu ke kurdské menšině.

Po dlouhých jednáních mezi Tureckem a Velkou Británií za pozorovatelské účasti USA se snad konečně podařilo dosáhnout na konci listopadu 2001 kompromisu, přijatelného pro Turecko. Několik kol těchto jednání se soustředilo především na prohlášení o respektování strategických zájmů Turecka v případě operací EU v těchto oblastech, mechanismu posílených konzultací a míry zapojení Turecka do spolurozhodování v případě těchto operací a některých méně kontroverzních bodů, jako je účast Turecka na cvičeních EU apod. Náhlý obrat turecké delegace na počátku prosince, těsně před summitem EU v Laekenu, byl poté oficiálně prezentován nejvyššími tureckými představiteli v Ankaře bez větších podrobností.⁵¹ Mírný optimismus nicméně zmizel během laekenského summitu, kdy Řecko dalo jasně najevo, že tento istanbulský kompromisní návrh ve stávající podobě nepodpoří a především si vyhradí právo na vyjasnění všech bodů a jejich společné interpretace. Uplatňování těchto mechanismů konzultací EU s Tureckem bude tedy v každém případě problematické především v oblastech přetrvávajících sporů, kam můžeme nepochybně zařadit též otázku Kypru a řecko-tureckých vztahů.

Česká republika není v tomto posledním bodě rozhodně neutrálním a nezúčastněným hráčem, neboť v současné době sdílí s Tureckem institucionální pozici člena NATO a zároveň nečlena EU. Zároveň však existují určité rozdíly v zájmech mezi oběma zeměmi v případě stávající podoby EBOP. Nezanedbatelným faktorem odlišujícím českou pozici je také naše mnohem bližší perspektiva vstupu do EU. Politická a vojenská reprezentace České republiky by nicméně měla diskutovat o tom, zda může působit na Turecko při dosažení uspokojivého kompromisu, který odblokuje hlubší formalizování vztahů EU a NATO a především odvrátí nebezpečí nákladné duplikace některých prostředků a kapacit NATO v rámci EBOP. Z hlediska střednědobé perspektivy je vhodné se zamyslet též nad pravděpodobností opakování se tohoto problému i u dalších zemí, které by po pražském summitu NATO vstoupily do Severoatlantické aliance, ale zůstaly by delší čas mimo EU.

JAK DÁL V ČESKÉ DISKUZÍ O BEZPEČNOSTNÍ A OBRANNÉ POLITICE EU?

Výše nastíněné problémy a otevřené otázky by mohly podnítit českou diskuzi o EBOP, která by se tak posunula za současnou fázi. V ní se objevují především podněty reagující na „problémy včerejška“, tj. zda se EBOP skutečně vytváří a zda je důležitá pro země, jako je Česká republika, respektive zda by se měla Evropa o něco takového pokoušet, nebo se tohoto projektu vyvarovat vzhledem k nemalým rizikům. Summit EU v Laekenu snad už definitivně prokázal, že projekt posilování bezpečnostní a obranné dimenze EU se opravdu uskutečňuje s nebývalou rychlostí, a současná evropská diskuze míří jiným směrem. Uvažuje se o cílech, ambicích a vhodných strukturách EBOP, analyzují se důsledky vytvoření nových orgánů, institucí a mechanismů na celkovou podobu fungování SZBP a v širší míře i EU jako celku, diskutuje se o zapojení vlastní evropské veřejnosti, o vysvětlení hlavních záměrů EBOP, společně s jejich provázáním na odpovídající zdroje a konečně jde o vztah takovéto posílené EU vůči okolnímu světu, včetně nejbližšího okolí jako oblasti nejpravděpodobnějších cílů prvních akcí EU i neopomenutelných partnerů těchto akcí. Pokud se česká diskuze zaměří i na tato témata, role českých názorů na evropské úrovni tím bude nepochybně posílena.

¹ Evropská unie navrhla jednotný konzultační a kooperační model pro vztahy se třetími zeměmi založený na zásadě 15 + 15 (15 zemí EU + kandidátské země EU a evropské spojenci NATO stojící mimo EU /Non-EU European Allies – NEEA/), v jehož jednotném rámci by měl fungovat i model pro posílené konzultace a spolupráci založený na zásadě 15 + 6 (15 zemí EU + 6 evropských spojenců stojících mimo EU – Česká republika, Island, Maďarsko, Norsko, Polsko, Turecko). Zásada 15 + 6, která by měla zvýraznit rozdílné bezpečnostní postavení i stávající závazky těchto zemí, zároveň reflektuje potřebu EU zajistit si vstřícnost NATO a jeho ochotu podporovat konkrétní operace pod velením EU zapůjčením svých sil, prostředků a dalších kapacit.

² Dobré přehledy nejnovějšího vývoje v oblasti EBOP viz např. Howorth, Jolyon: *European Defence and the Changing Politics of the EU*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 4 (November 2001), s. 765–789. Viz též Duke, Simon: *CESDP: Nice's Overtrumped Success?* *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, No. 2 (Summer 2001), s. 155–177.

³ Na tuto dlouhodobou slabinu Evropanů poukazuje např. Yost, David S.: *The NATO Capabilities Gap and the European Union*. *Survival*, Vol. 42, No. 4 (Winter 2000–2001), s. 97–128.

⁴ Belgické předsednictví si jako jednu ze svých priorit v oblasti EBOP stanovilo diskuzi o nutnosti a obsahu Evropské strategické koncepce, a proto na toto téma uspořádalo několik setkání expertů, politiků a diplomatů, ovšem doposud bez jasného závěru. Tomuto tématu se věnovala též konference v Clingendael Institute na podzim roku 2000, která přijala následující studii. Viz Staden, Alfred van – Homa, Kees – Kreemers, Bert – Pijpers, Alfred – Wijk, Rob de: *Toward a European Strategic Concept*. The Hague: Clingendael Institute, November 2000.

⁵ Viz Andréani, Gilles – Bertram, Christopher – Grant, Charles: *Europe's military revolution*. London: Centre for European Reform, 2001, s. 68.

⁶ Srov. Smith, M. E.: *Diplomacy by Decree: the Legalization of EU Foreign Policy*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 1 (March 2001), s. 79–104.

⁷ Viz Howorth, Jolyon: *European Integration and Defence: the ultimate challenge*. Chaillot Paper 43. Paris: WEU Institute for Security Studies, November 2000, s. 52.

⁸ Viz *Communication from the Commission on Conflict Prevention*, 11. 4. 2001. Materiál byl zaslán Radě k vyjádření.

⁹ Blíže k tomuto funkčnímu přístupu viz Staden, Alfred van – Homan, Kees – Kreemers, Bert – Pijpers, Alfred – Wijk, Rob de: cit. dílo, zvláště kapitola 3.

¹⁰ Viz Rutten, Maartje (ed.): *From St-Malo to Nice. European defence: core documents*. Paris: WEU ISS, 2001, s. 158–164. Viz též *States pledge resources for crisis management*. *European Security Review*, No. 3 (December 2000), s. 2–3.

¹¹ Viz *The Rapid Reaction Force: The EU takes stock*. *European Security Review*, No. 9 (December 2001), s. 1–2.

¹² Viz Yost, David S.: cit. dílo, s. 103–112.

¹³ Viz *Military Balance 2001/2002*. International Institute for Strategic Studies, OUP for IISS, Oxford, 2001, s. 283–291. Podrobný seznam nedostatků a rozdílného přístupu identifikování jejich priority viz též Yost, David S.: cit. dílo, s. 112–120.

¹⁴ V případě tří uvedených zemí došlo v letech 1998–2000 k poklesu v průměru o 2 %, v konstantních cenách dokonce o více než 14 %. Viz *Military Balance 2001/2002*, cit. dílo, s. 290–291.

¹⁵ Viz Alexander, Michael – Garden, Timothy: *The arithmetic of defence policy*. *International Affairs*, Vol. 77, No. 3 (July 2001), s. 515–517.

¹⁶ Viz tamtéž, s. 524–526.

- ¹⁷ Srov. Cornish, Paul – Edwards, Geoffrey: Beyond the EU/NATO dichotomy: the beginnings of a European strategic culture. *International Affairs*, Vol. 77, No. 3 (July 2001), s. 594–602.
- ¹⁸ Viz např. Howorth, Jolyon: *European Defence and the Changing Politics of the EU*, cit. dílo, s. 784–786.
- ¹⁹ Průzkum provedený Eurobarometrem mezi reprezentativním vzorkem populace na téma cílů a preferencí při budování EBOP v 15 členských státech EU dopadl velmi optimisticky. Většina respondentů se však nemuse-la zamýšlet nad konkrétními akcemi EU na zvládnání krizí, na podporu míru nebo na záchranu svých občanů. Viz <http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb/surveys.html>
- ²⁰ Nizozemští autoři ve své studii *Towards a European Strategic Concept* sice tyto kategorie nazývají trochu jinak, ale jejich obsah je podobný.
- ²¹ Některé možné příklady těchto evropských bezpečnostních zájmů viz tamtéž, s. 28–32.
- ²² Srov. Duke, Simon: cit. dílo, s. 162–167. Viz též Howorth, Jolyon: *European Defence and the Changing Politics of the EU*, cit. dílo, s. 786–788.
- ²³ Prvním stálým orgánem byl Politický a bezpečnostní výbor EU (22. 1. 2001), poté Vojenský výbor EU (9. 4.) a konečně posledním Vojenský štáb EU (11. 6.).
- ²⁴ Jde o anglickou (Political and Security Committee – PSC), respektive francouzskou (Comité politique et de sécurité – COPS) zkratku Politického a bezpečnostního výboru EU, který je stálým orgánem, složeným z velvyslanců členských států a odpovídá za propojení SZBP a EBOP. Jako stálý orgán odpovídá za provádění SZBP, navrhuje stanoviska Radě, koordinuje a sleduje diskuze pracovních skupin v různých oblastech SZBP. V případě krize by se jeho role měla ještě více posílit, protože by prováděl politickou kontrolu a strategické řízení operací EU na zvládnání krizí, především ve spolupráci s Vojenským výborem EU a s Vojenským štábem EU. Zároveň by měl působit jako hlavní konzultační orgán pro NATO a pro další mezinárodní organizace, jako je OSN nebo OBSE.
- ²⁵ COREPER – Comité des représentants permanents. Výbor stálých zástupců EU je orgán na úrovni velvyslanců, který projednává a připravuje návrhy pro Radu. Do vzniku PSC šlo o jediný stálý orgán EU na velvyslanecké úrovni sídlící přímo v Bruselu.
- ²⁶ Viz Howorth, Jolyon: *European Defence and the Changing Politics of the EU*, cit. dílo, s. 774–775.
- ²⁷ Dobré vysvětlení složení a fungování Vojenského štábu EU (EUMS) viz např. Whiting, MajGen Graham Messervy: *The European Union's Nascent Military Staff*. *RUSI Journal*, Vol. 145, No. 6 (December 2000), s. 21–26.
- ²⁸ Srov. Howorth, Jolyon: *European Defence and the Changing Politics of the EU*, cit. dílo, s. 770–773. Viz též Missiroli, Antonio: *European Security Policy: The Challenge of Coherence*. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, No. 2 (Summer 2001), s. 177–196.
- ²⁹ Viz Howorth, Jolyon: *European Defence and the Changing Politics of the EU*, cit. dílo, s. 780–781.
- ³⁰ To je dobře vidět na příkladu Velké Británie jako přední evropské vojenské velmoci. Viz Alexander, Michael – Garden, Timothy: *Counting the cost of Europe's security needs*, cit. dílo, s. 513–520.
- ³¹ Viz Heisbourg, François: *Europe's Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity*. *Survival*, Vol. 42, No. 2 (Summer 2000), s. 5–15.
- ³² Viz Annex II Laekenské deklarace, první bod.
- ³³ EU se shodla na čtyřech hypotetických plánovacích scénářích již na neformálním zasedání ministrů obrany EU v Ecouen (22. 9. 2000) – prevence konfliktů, humanitární pomoc, evakuace občanů EU, oddělení zneprátených stran silou. Tyto hypotetické plánovací scénáře ovšem nenaznačují reálné krize ani prioritu zapojení EU.
- ³⁴ K argumentu o nedostatku vhodných scénářů nasazení EU (v porovnání s NATO v případě riskantnějších operací) viz Walker, Martin: *Europe: Superstate or Superpower?* *World Policy Journal*, Vol. 17, No. 4 (Winter 2000/2001), s. 7–16.
- ³⁵ Na toto téma proběhla výměna názorů na stránkách *Financial Times* v létě roku 2001.
- ³⁶ Bližší diskuze k tomuto problému viz Keukeleire, Stephan: *Directorates in the CFSP/CESDP of the European Union: A Plea for Restricted Crisis Management Group*. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, No. 1 (Spring 2001), s. 75–102.
- ³⁷ Viz článek 3 Smlouvy o EU.
- ³⁸ DG – Directorate General. Generální ředitelství Evropské komise, zabývající se problematikou vnějších vztahů, mělo původně číslo DG 1, poté bylo rozděleno na další části s čísly DG 1a a DG 1b. Po reorganizaci Komise pod vedením R. Prodiho byla generální ředitelství v této oblasti organizována podle obsahu své činnosti a dostala názvy DG External Relations, DG Enlargement, DG Trade, DG Development.
- ³⁹ Viz Missiroli, Antonio: cit. dílo, s. 185.
- ⁴⁰ Viz Rynning, Sten: *EU and Crisis Management*. *Security Dialogue*, Vol. 32, No. 1 (March 2001).
- ⁴¹ Jeden úhel pohledu na komparativní výhody EU jako bezpečnostní instituce viz Hill, Christopher: *The EU's Capacity for Conflict Prevention*. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, No. 3 (Autumn 2001), s. 315–334.
- ⁴² Finanční nástroj EU (roční rozpočet 25 mil. EUR, každá akce maximálně ve výši 5 mil. EUR) pro rychlé reagování na rozvíjející se krize nezahrnuje přímou humanitární pomoc, ale vyslání civilních expertů, policistů, soudců apod. pro posílení státních struktur v dotčeném území k prevenci nebo zvládnání krizí posílením politické, sociální a ekonomické stability. Na rozdíl od humanitární pomoci poskytované úřadem ECHO není tedy cílem tohoto nástroje jednotlivce, ale struktury státu a společnosti. Viz Press Release IP/01/255, 26. 2. 2001.

KONZULTACE: EVROPSKÁ BEZPEČNOST

⁴³ Viz Duke, Simon: cit. dílo, s. 167–171.

⁴⁴ Vysvětlení tohoto aliančního zákulisí viz např. Kovanda, Karel: ESDP – pohled z Bruselu na vztahy EU – NATO. In: Khol, Radek (ed.): Česká republika a Evropská bezpečnostní a obranná politika. ÚMV: Praha 2001, s. 21–32.

⁴⁵ Srov. Müftüler-Bac, Meltem: Turkey's Role in the EU's Security and Foreign Policies. Security Dialogue, Vol. 31, No. 4 (December 2000), s. 495–499.

⁴⁶ Viz Tank, Pinar: Turkey as a Special case for the EU. Security Dialogue, Vol. 32, No. 2 (June 2001), s. 217–230.

⁴⁷ Srov. Celik, Yasemin: Contemporary Turkish Foreign Policy. Praeger: Westport 1999, s. 77–78.

⁴⁸ Turecká účast na operacích IFOR/SFOR zesíleným praporem (1300 mužů), UNMIBH (26 policistů), KFOR zesíleným mechanizovaným praporem (940 mužů). Humanitární pomoc především v rozsáhlém konfliktu v bývalé Jugoslávii.

⁴⁹ Viz Karaosmanoglu, Ali L.: The Evolution of the National Security Culture and the Military in Turkey. Journal of International Affairs, Vol. 51, No. 1 (Fall 2000), s. 201–204.

⁵⁰ Srov. Stone, Norman: Talking Turkey. The National Interest, No. 61 (Fall 2000), s. 66–73. Viz též Cem, Ismail: Turkey and Europe: Looking to the Future from a Historical Perspective. Perceptions, Vol. 5, No. 2 (June–August 2000), s. 5–10.

⁵¹ Viz Turkish News, 4. 12. 2001.