

# Společná zahraniční a bezpečnostní politika Evropské unie – místo přeludu konečně skutečnost?

*Simon Duke (ed.): Between Vision and Reality. CFSP's Progress on the Path to Maturity. 1<sup>st</sup> ed. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2000, 319 stran, ISBN 90-6779-145-8 (signatura knihovny ÚMV 47 414).*

Poslední dva roky znamenaly podstatnou změnu ve vnímání aktivit Evropské unie (EU) v oblasti zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky. Tento nyní všeobecně sdílený postoj se odrazil v řadě konferencí, které se snažily postihnout hlavní prvky této změny, její motivy a šance na dlouhodobý úspěch. Prozíravější instituce se ovšem nespokojí pouze s omezeným dosahem takových událostí a snaží se o „převedení“ příspěvků a diskuzí do hmatatelnější podoby, dostupné široké akademické obci. *European Institute of Public Administration (EIPA)* je rozhodně takovou institucí a její zásluhou se čtenářům dostává do ruky jedna z nejlepších publikací vydaná v oblasti evropské bezpečnosti a obrany v posledním roce. Její tvůrci se snažili prozkoumat především dva důležité aspekty procesu chápaného jako posilování druhého pilíře EU vytvářením vojenských nástrojů, které by byly k dispozici EU pro zvládnutí krizí a pro celkové zvýšení její váhy v mezinárodních vztazích. První oblastí je politická vůle hlavních institucí (EU, NATO) a členských států EU k vytvoření kapacit Evropanů použitelných k zvládnutí krizí. Druhou je pak nezbytnost pevné a životaschopné průmyslové základny obrany v rámci Evropy a její místo v transatlantickém prostoru. *Simon Duke*<sup>1</sup> shromáždil v této knize příspěvky respektovaných akademiků i praktiků, což umožňuje porovnat obě perspektivy.

Nelehký úkol posoudit, zda je Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU (SZBP) opravdu na počátku zásadní proměny, či zda jde pouze o dočasný entuziasmus, který nebude moci překonat strukturální překážky hlubší integrace bezpečnosti a obrany do EU, přijal *Simon Duke*. Jeho kapitola shrnuje hlavní vývoj v posilování SZBP během roku 1999 založený na čtyřech faktorech – na zahanbení z malé schopnosti Evropanů přispět vojenskými prostředky k řešení kosovské krize, na tlaku pokroku v prvním a třetím pilíři po „rozjezdu“ eura a užší spolupráce v oblastech vnitřní bezpečnosti a justice, na sérii „půtek“ mezi Evropou a USA vedoucí k přesvědčení o existenci „evropské“ identity, na odhalení neudržitelnosti *šikovného mýtu*<sup>2</sup> o řešení evropských nedostatků pomocí použití „oddělitelných, ale ne oddělených“ prostředků NATO. Kompromis dosažený mezi NATO a Západoevropskou unií (ZEU) mezi zasedáními Severoatlantické rady v Bruselu v roce 1994 a v Berlíně v červnu 1996 vytvářel iluzi o europeizaci NATO a o militarizaci ZEU za pomoci konceptu *Combined Joint Task Force (CJTF)*. V roce 1996 takový veřejný kompromis z různých důvodů paradoxně vyhovoval všem hlavním aktérům. Krize 90. let v Bosně, v Albánii a v Kosovu ovšem prokázaly, že většinu chybějících prostředků by museli zapůjčit Američané, a v konkrétní situaci se nakonec nikdy nepoužil koncept CJTF, ale koncept *ad hoc* řešení. Kapitola se poté věnuje všem hlavním událostem roku *zářaků SZBP*<sup>3</sup> od historického francouzsko-britského summitu v St. Malo z prosince 1998, znamenajícího shodu dvou hlavních evropských vojenských velmocí ohledně rozvoje bezpečnostní a vojenské politiky EU, přes summit NATO ve Washingtonu, který podpořil no-

vou iniciativu EU v tomto směru, přes tradiční francouzsko-německý summit v Tolouse až po summit EU v Kolíně nad Rýnem, na němž byla přijata oficiální deklarace EU o zahájení budování schopností ke zvládnání a prevenci krizí. Od té chvíle se EU vydala na cestu budování nezbytných institucí a prostředků, které by byly k dispozici pro novou Evropskou bezpečnostní a obrannou politiku, jakožto nový nástroj EU. Druhá polovina roku 1999 byla vyplněna britsko-italskou iniciativou k posílení vojenských kapacit členských států EU, přípravou přesunu kapacit a prostředků ZEU do struktur EU (včetně zahájení auditu evropských kapacit ke zvládnání krizí), dalším francouzsko-britským summitem zaměřeným na konkrétní projekty spolupráce a konečně prosincovým summitem EU v Helsinkách, který schválil podobu přechodných institucí Evropské bezpečnostní a obranné politiky (ESDP) a zavázal členské státy k plnění *European Headline Goal* (Evropský základní cíl), jenž má do roku 2003 umožnit vybudování sil rychlé reakce EU o síle armádního sboru.

Následující dvě kapitoly recenzované publikace analyzují klíčové bilaterální dimenze evropské snahy o posílení vlastních vojenských schopností. První z nich je vztah dvou tradičních evropských vojenských velmocí, které během posledních čtyřiceti let představovaly opačné póly spektra názorů. Velká Británie opírala svou bezpečnostní politiku o „zvláštní vztah“ se Spojenými státy, a tak se dívala na jakýkoli projekt evropské vojenské síly se značnou mírou pesimismu. Naproti tomu Francie se tradičně snažila o vybudování autonomního evropského vojenského projektu, který by vedl k nové rovnováze mezi USA a Evropou. Pro mnohé pozorovatele bylo proto překvapením, že se tyto dva státy byly schopny dohodnout na podpoře jednoho projektu. *Jolyon Howorth*<sup>4</sup> se proto snaží analyzovat míru kompatibility francouzské a britské pozice, poukázat na možnost slučitelnosti projektu ESDP s NATO a odhadnout budoucnost nově konstituovaného „motoru“ evropské bezpečnostní spolupráce. Neoddiskutovatelným faktem zůstává argument, že bez účasti Francie i Velké Británie nemá žádný smysluplný evropský bezpečnostní projekt šanci na přežití. J. Howorth precizně identifikuje body francouzsko-britské shody v mnoha principech i přetrvávající rozpory v interpretaci těchto principů na obou stranách Lamanšského průlivu. Prozatím je možné pokládat tyto rozpory za drobné detaily, ale v delší perspektivě znamenají základ podstatných rozporů o konečných cílech procesu budování ESDP. Pro Velkou Británii i pro Francii je také důležitý koncept „schopnosti EU k autonomní akci“. Řada praktických příkladů hranic této autonomie a technických detailů spolupráce EU a NATO je autorem identifikována jako důležitá pro určení, kam se proces ESDP bude ubírat a zda nakonec dojde ke zvládnutí francouzských tendencí k autonomii, či zda se evropský projekt stane příliš silným a bude ovládnán vlastní logikou a silami. Ovšem minimálně pro Velkou Británii stále zůstává základní otázka nezodpovězena: „*Může si Velká Británie, pokud bude donucena k výběru mezi EU a USA, vůbec někdy zvolit první variantu? Jinými slovy řečeno, lze Saint Malo teoreticky kdykoli zvrátit?*“<sup>5</sup>

Druhou klíčovou osou ESDP je vztah Francie a Německa, který je na rozdíl od předchozího vnímán jako tradiční „motor“ všech důležitých projektů evropské integrace. V oblasti bezpečnosti a obrany tomu tak nebylo a *Peter van Ham*<sup>6</sup> přináší své vysvětlení francouzsko-německého bezpečnostního partnerství v měnících se podmínkách. Toto partnerství ve vojenských otázkách nebylo historicky jádrem úspěšného spolenectví v ostatních integračních oblastech, a proto je spíše s podivem, že se vzhledem k rozdílným strategickým cílům mohlo vůbec rozvinout. Zároveň však značná vzájemná znalost, německá potřeba spojence v zahraničněpolitické oblasti a preference bilaterální spolupráce i přes existenci překážek zaručují pokračování tohoto partnerství založeného na „*národních zájmech, zvyku a kultuře*“.<sup>7</sup> Van Ham se dále věnuje spolupráci obou zemí v oblasti zbrojního průmyslu, která byla v posledním roce završena řadou úspěchů v podobě vytvoření *European Aeronautic, Space and Defence Company (EADS)*, ale i v této oblasti zůstává stín některých nezdařených projektů v minulosti (zpoždění bitevních vrtulníků *Tigre*, zrušení projektu společného vojenského satelitu). V nejbližších letech bude spolupráce tří hlavních evrop-

ských velmocí – Velké Británie, Francie a Německa – rozhodující pro úspěch SZBP, ale po rozšíření EU je pravděpodobné, že „budou převažovat flexibilní ad hoc aranžmá, která sniží i důležitost francouzsko-německé osy“.<sup>8</sup>

Kromě evropských velmocí je ovšem v EU většina států střední a menší velikosti. Jejich vnímání rozvoje SZBP, ambic ESDP a limitů nasazení vojenské síly se může pochopitelně lišit. Heinz Gärtner se zaměřuje na posun aktivit bezpečnostních institucí, k nimž nyní můžeme počítat i EU, od kolektivní obrany směrem k mírovým operacím, k prevenci a zvládnutí krizí. Jako Rakušan si je velmi dobře vědom limitů malých států, ohledů jejich politiků vůči domácí veřejnosti, rozdílné tradice chování v mezinárodním systému a citlivosti vůči principům mezinárodního práva. Malé státy se podle jeho názoru vždy budou zapojovat do mezinárodních mírových operací pouze selektivně a měly by se vyvarovat pastí nechtěného zatažení do konfliktu slepým následováním velkých států. Autor se také zabývá řadou výhod, které mají malé státy – od lepších mezilidských kontaktů přes zkušenost s improvizací vzhledem k omezeným rozpočtům až po pozitivní obraz ve světě a neexistenci podezření z nekoloniálních motivů. Jeho doporučení týkající se participace na operacích na zvládnutí krizí vychází ovšem z přesvědčení, že tyto cenné devizy by měly být využívány s velkou opatrností, protože vzhledem ke své velikosti tyto státy nikdy nebudou znamenat zásadní kvantitativní příspěvek. Zvláštní kvalita by tedy měla být používána především v méně konfliktních misích s jasným politickým mandátem a s dosažitelnými vojenskými cíli. Většinu složitých misí a akcí na vynucení míru radí autor přenechat velkým státům. Bohužel je více než pochybné, zda velké státy na takovou dělu práce přistoupí a zda malé státy budou moci najít přehledné a jednoduché mírové mise.

Míra politické vůle k posílení schopností EU v oblasti vojenských operací se dá usuzovat i z konkrétních projektů zaměřených na vytváření větších mnohonárodních jednotek, které by poté mohly vytvořit základ operačních schopností Evropanů. Hlavními výhodami jsou společný výcvik, vybavení a velitelské struktury zajišťující interoperabilitu a sdružování prostředků i investičních programů k dosažení lepší efektivity vynakládaných zdrojů a úspor plynoucích z rozsahu činností. Maartje Ruttenová<sup>9</sup> se ve svém příspěvku zaměřuje na posouzení stavu stávajících mnohonárodních formací a jejich schopností přispět k evropským operacím na zvládnutí krizí. Důležitá je přitom skutečnost, že většina těchto projektů začala již během 90. let a že některé bilaterální jednotky jsou ještě starší. Použitelnost mnohonárodních jednotek v komplexních mírových operacích byla úspěšně testována při nasazení velitelství ARRC či Eurocorpsu v půlročním velení operaci KFOR. Kapitola zaměřená na operační aspekty mnohonárodní vojenské spolupráce v rámci Evropy ovšem zároveň nezastírá, že prozatím jde především o projekty kombinující politický symbolismus s reálnými požadavky. Celá řada praktických problémů tak bude muset být vyřešena v rámci národních i mnohonárodních jednotek, jejich interoperability a schopnosti nasazení dříve, než budeme moci hovořit o skutečně použitelných evropských silách, připravených k samostatnému použití. Povzbudivá je nicméně iniciativa států Beneluxu a severovýchodních států, které se odhodlaly ke sdružení svých logistických kapacit pro letecké, respektive pozemní operace.

Druhá část knihy přesunuje pozornost čtenáře na oblast konsolidace evropského zbrojního průmyslu, což je dimenze nezbytná pro úspěch ESDP a pro mnohé státy je zcela zásadní pro přežití evropského zbrojního průmyslu v konkurenci již zkonsolidovaných amerických zbrojních koncernů. Burkard Schmitt<sup>10</sup> se zaměřuje na příklad úspěšně dokončené konsolidace v sektoru leteckého průmyslu, kde došlo ke spojení německých, francouzských a španělských firem v rámci EADS poté, kdy zkrachovala dlouhá jednání o širším projektu zahrnujícím i *British Aerospace*. Britové na poslední chvíli zvolili konsolidaci své domácí pozice koupí *GEC Marconi*, ale pohřbili tím dlouho vyjednávanou dohodu s německou *DASA*. EADS se tak stala dominantní skupinou evropského leteckého průmyslu, kontrolující většinu velkých evropských projektů – *Airbus*, *Rafale*, *Eurofighter*, *Eurocopter*, výrobu satelitů i raketové výzbroje.<sup>11</sup> B. Schmitt však identifikuje i celou řadu

problémů spojených s kombinací francouzského a německého systému vlastnictví zbrojních firem (tedy míru vlivu státu), s kulturou obou národů v managementu koncernu, s přímou konkurencí dvou důležitých výrobků (letouny *Eurofighter* a *Rafale*) a především s pozicí italské firmy Alenia kontrolující 19 % akcií *Eurofighter*, čímž může převážit nadpoloviční většinu buď na stranu *Bae Systems*, nebo EADS. Mezi velkými hráči zůstaly také italská *Finmeccanica* a švédský *Saab*, spolupracující s oběma hlavními skupinami, a francouzské firmy *Dassault* a *Thomson CSF*. Současná konsolidace evropského zbrojního průmyslu tak dokazuje, že „*existující joint ventures byly konkurenceschopné, ale limitované a vynutily si integraci mateřských firem a... spojení civilního a vojenského sektoru je klíčové pro životaschopnost leteckého průmyslu, což dokazuje i příklad Airbusu*“.<sup>12</sup>

Dlouhodobé ústřední dilemma zbrojního průmyslu je ovšem transatlantické povahy a „*leží v oblasti směřování k větší konvergenci tohoto sektoru na obou březích Atlantiku, nebo k větší divergenci až po vytvoření dvou průmyslových pevností – americké a evropské*“.<sup>13</sup> Na jedné straně celá řada argumentů vede k přesvědčení, že transatlantická volba by měla být logickým závěrem, ale na druhé straně existuje mnoho příkladů, že byrokratická a politická neochota bude silnější než vojenská, rozpočtová a ekonomická logika podporující vytvoření silných transatlantických průmyslových vazeb. *Gordon Adams*<sup>14</sup> se ve své analýze zamýšlí nad těmito dvěma tendencemi. Problematické jsou již plánovací premisy v USA a v Evropě, které vycházejí z rozdílných požadavků na ozbrojené síly, a to vzhledem k rozdílnému chápání rozměru svých zájmů – globálních versus regionálních. Podle *Gordonova* názoru se tato logika dále promítá do nerovnováhy vojenských rozpočtů a jejich struktury mezi USA a Evropou. Kosovská krize také odhalila technologické zaostávání Evropanů, kteří neinvestovali do technologických inovací nazývaných souhrnně *revoluce ve vojenství (RMA)* tak rychle a tak silně jako USA během 90. let. Dalším trendem byla rychlá konsolidace amerického zbrojního průmyslu v první polovině 90. let, zatímco v Evropě až do roku 1999 převažovala tendence ke kooperaci pouze na několika projektech při udržení nezávislosti „národních šampionů“. Podobné slučování nenastalo ovšem na transatlantické bázi a směr zbrojního obchodu je převážně jednostranný – nákup amerických zbraní Evropany. Nová vlna konsolidací v Evropě by tak mohla konečně vytvořit podmínky pro jednání rovného s rovným. K tomu bohužel na obou stranách Atlantiku existují velké překážky. Podle *Gordonova* názoru by se ovšem obě strany měly snažit dohodnout na jejich odstranění dříve, než vzniknou jasné tendence k vytvoření dvou průmyslových pevností. V této souvislosti však autor přiznává, že americká strana se ještě neodhodlala k žádné zásadní iniciativě, která by pomohla tohoto cíle dosáhnout. Zároveň ovšem evropská konsolidace může zmírnit psychologické obavy z nevyhnutelné dominance amerických zbrojních firem na evropských trzích.

Následující dvě kapitoly se snaží popsat anabázi při vytváření evropských zbrojních agentur a skupin. Tyto pokusy zahrnují především *Western European Armaments Group (WEAG)* v rámci ZEU, který by měl vést k založení Evropské agentury pro vyzbrojování, ale tato ambice prozatím zůstala jen na papíře, a *Organisme Conjoint de Coopération en Matière d'Armement (OCCAR)*, popřípadě iniciativu *Letter of Intent (LoI)*. Obě kapitoly popisují frustrující zkušenost z obou směrů, kdy ani jedna iniciativa nepřinesla zásadní průlom do omezených kooperativních programů. Většina velkých evropských zbrojních programů se tak realizovala mimo rámec těchto iniciativ, které byly od počátku slabé, postřádaly výkonné pravomoci a nezbytnou politickou podporu k prosazení nepopulárních rozhodnutí. Teprve současná iniciativa spojená s budováním ESDP by mohla přinést změnu této politiky, zvláště když dochází i ke konsolidaci evropského zbrojního průmyslu. Zajímavou kapitolou je též příspěvek o potřebnosti zpravodajských kapacit EU, který se zamýšlí nad možností mezinárodní spolupráce v tak citlivé oblasti, jako je zpravodajská služba. Na konkrétním příkladu Satelitního centra ZEU je dokládán pokrok, jenž byl již během 90. let v tomto unikátním projektu dosažen, i problémy při vytváření společné „zpravodajské kultury“.

Editor knihy se v závěru zamýšlí nad hlavními otázkami budoucího vývoje v oblasti SZBP a její vojenské dimenze v podobě ESDP, což je bohužel poznamenáno datem zpracování, jarem 2000, kdy se řada podstatných událostí spojených s francouzským předsednictvím EU, s tichým „zakonzervováním“ ZEU a se zkušeností z dialogu EU a NATO nedala ještě příliš předpovídat. Celá práce tím nicméně není zásadně poznamenána, pokud nejsou naše očekávání příliš přehnaná. Většina kapitol přináší vynikající faktografické shrnutí jednotlivých témat a bude tedy oceňována i s delším časovým odstupem. Silnější stránky nalezneme také v načrtnutí hlavních trendů nejbližších let. Nadprůměrně můžeme hodnotit i kapitoly o konsolidaci evropského zbrojního průmyslu, zatímco ke slabším nepochoybně patří kapitoly o evropských zbrojních organizacích. Hodnotu celé knihy naneštěstí snižuje i ta skutečnost, že jedna kapitola se prakticky ve shodné verzi objevila současně i v časopise *Survival*<sup>15</sup> a jiná v rozšířené verzi jako samostatný *Chaillot Paper*.<sup>16</sup> Postrádat také můžeme důležitý pohled na budování silnější SZBP z druhé strany Atlantiku.<sup>17</sup> Přes tyto výtky je možné doporučit tuto práci nejen všem zájemcům o problematiku evropské bezpečnosti, kteří již mají hlubší znalosti, ale též jako vhodnou literaturu k magisterským kurzům. Při pečlivém výběru kapitol se kniha stane vítaným pomocníkem i pro experty a s určitou opatrností i pro politiky. Pokud by bylo možné koncentrovat některé části knihy obsahující výborný přehled dat do přílohy vedle dokumentů, přínos publikace by se ještě zvýšil. V každém případě jde však o záslužný počín maastrichtského institutu, který byl schopen vydat publikaci tohoto typu relativně rychle, aby mohla mít ještě vliv na politickou a akademickou obec v době nebývalé rychlého vývoje událostí spojených s oblastí zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie.

Radek Khol

<sup>1</sup> Výzkumný pracovník European Institute of Public Administration v Maastrichtu.

<sup>2</sup> Viz Duke, Simon (ed.): *Between Vision and Reality. CFSP's Progress on the Path to Maturity*. 1<sup>st</sup> ed. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2000, s. 8.

<sup>3</sup> Viz tamtéž, s. 10.

<sup>4</sup> Profesor francouzské civilizace a evropské politické integrace na University of Bath.

<sup>5</sup> Duke, Simon (ed.): cit. dílo, s. 54.

<sup>6</sup> Profesor na George C. Marshall European Centre for Security Studies v Garmsich-Partenkirchenu.

<sup>7</sup> Duke, Simon (ed.): cit. dílo, s. 71.

<sup>8</sup> Tamtéž, s. 85.

<sup>9</sup> Výzkumná pracovnice WEU Institute for Security Studies v Paříži.

<sup>10</sup> Výzkumný pracovník WEU Institute for Security Studies v Paříži.

<sup>11</sup> Viz Duke, Simon (ed.): cit. dílo, s. 151 a grafy na s. 152.

<sup>12</sup> Tamtéž, s. 158.

<sup>13</sup> Tamtéž, s. 161.

<sup>14</sup> Ředitel Security Studies Program na Elliot School of International Affairs, George Washington University.

<sup>15</sup> Srov. kapitola 2 a článek Howorth, Jolyon: *Britain, France and the European Defence Initiative*. *Survival*, Vol. 42, No. 5 (Summer 2000), s. 56–80.

<sup>16</sup> Srov. kapitola 6 a Schmitt, Burkard: *From cooperation to integration: defence and aerospace industries in Europe*. *Chaillot Paper*, No. 40. Paris: WEU Institute for Security Studies, 2000.

<sup>17</sup> Ten je ale kvalitně rozebrán jinde. Např. Sloan, Stanley: *The United States and European defence*. *Chaillot Paper*, No. 39. Paris: WEU Institute for Security Studies, 2000.