
Mezivládní konference a otázky bezpečnostní politiky

Jan Eichler

Mezivládní konference (IGC) se sešla v době, kdy Evropská unie představuje jeden ze světových celků, jehož se nejvýrazněji dotýkají změny po skončení studené války. Do postkonfrontačního období vstoupila Evropská unie jako jedno ze tří nejsilnějších světových ekonomických center. Tomu však zatím neodpovídá její politický vliv na světové dění. Proto jedním ze tří nejdůležitějších témat Mezivládní konference je právě Společná zahraniční a bezpečnostní politika. Problémy s ní spojené nejsou posuzovány odděleně, ale v těsné souvislosti s dalšími klíčovými náměty, zejména s problematikou vytváření Evropské měnové unie (EMU).

Měnové záležitosti mají vždy výrazný politický rozměr, neboť tvorba měny je jedním z podstatných atributů nezávislosti. V době krize nebo vážného ohrožení může stát mobilizovat zdroje tím způsobem, že přistoupí k inflačním opatřením a vojáky i jejich výzbroj si pořídí za nižší cenu. Pokud vláda takovou možnost nemá, dostává se do nesnadné situace. Ani dnes nelze zcela vyloučit, že by v případě, kdyby se některý členský stát Evropské měnové unie dostal do stavu ohrožení, nedal přednost inflační politice před dodržováním společných zásad měnové politiky. Tak by mohlo dojít k ohrožení celého systému Evropské měnové unie.¹

Z toho tedy vyplývá, že Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku nelze projednávat zcela odděleně od Evropské měnové unie, a proto jedním z úkolů Mezivládní konference je i hledání pojiva mezi těmito dvěma klíčovými pilíři evropské integrace.

Od Evropské politické spolupráce ke Společné zahraniční a bezpečnostní politice

Pokud jde o spolupráci a koordinaci v oblasti bezpečnostní politiky, její historie je ještě kratší než u politické spolupráce. Již před skončením studené války měla EHS platformu nazvanou Evropská politická spolupráce (European Political Cooperation – Coopération Politique Européenne). Ta se od počátku 70. let rozvíjela především v oblasti výměny názorů a stanovisek na základě pravidla konsenzu. Jejím hlavním cílem bylo hledání vzájemně přijatelných a uspokojivých kompromisů. Na ni navazující Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP) se vyznačuje důrazem na systematickou kooperaci mezi členskými státy, na pravidelná jednání o společném zájmu a v neposlední řadě i na vzájemnou informovanost a hledání společného postupu. Přitom je dáována přednost rozhodování na mezivládní úrovni.

Společná zahraniční a bezpečnostní politika byla vzápětí po schválení Maastrichtské smlouvy vystavena několika nečekaným zkouškám, z nichž nejvýznamnější byla válka na území bývalé Jugoslávie. Bilance plnění zásad a úkolů Společné zahraniční a bezpečnostní politiky se v rámci probíhající Mezivládní konference zaměřuje do tří hlavních rovin:

1) *Společné pozice či stanoviska*, jejichž význam spočívá v tom, že členské země nutí k větší disciplíně. Pokud je tedy společné stanovisko přijato, mělo by se odrážet i v jednání vlád jednotlivých členských států.

2) *Společné akce*, pro něž byl stanoven následující rámec: OBSE, non proliferation, země střední a východní Evropy, bývalá Jugoslávie, Rusko, Středomoří, Maghreb, Blízký a Střední východ, Jižní Afrika. Právě dosavadní bilance společných akcí je předmětem největší kritiky a všeobecně je hodnocena jako velmi skromná. Přitom je však třeba si uvědomit, že Společná zahraniční a bezpečnostní politika má za sebou teprve svůj „dětský věk“ a že ještě stále prochází obdobím nazývaným „maturity crisis“.

3) *Evropská unie se může obrátit na ZEU* s požadavkem vypracovat a realizovat rozhodnutí, jež mají dopad v oblasti obrany.

Dosavadní problémy a jejich příčiny

Potíže při naplňování Společné zahraniční a bezpečnostní politiky vyplývají z řady příčin, jež můžeme rozdělit do tří základních oblastí:

1) *Změna strategického kontextu*. V důsledku zániku hrozby globální konfrontace přestaly fungovat quasi automatické mechanismy solidarity. Kromě toho se objevují některé odstředivé tendence a určité prvky nacionalismu v bezpečnostní politice evropských zemí. Namísto hrozby přímého ohrožení území a životů občanů západoevropských zemí vznikají nové úkoly – zvládnání krizí, nastolování míru v jiných zemích.

2) *Institucionální problémy*. V rámci Evropské unie přetrvávají dva rozdílné způsoby činnosti a fungování – na úrovni Společenství (komunatorní) a na úrovni mezivládní. Z toho vyplývá nutnost hledat způsoby, jak zabránit tomu, aby se tato dualita přeměňovala v paralyzování činnosti.

3) *Nedostatek politické vůle a politického odhodlání ke společným akcím*. Nedávná minulost totiž jasně ukázala nedostatky. „... *nedostatek politické vůle, absence společné definice našich základních společných zájmů, obtíže související s aktivizací jednoznačného systému rozhodování, ochromování vojenských rozpočtů, nejasnosti o úloze Komise, nedostatek identity a problémy spojené s její vnější reprezentací jsou příčinami pomalosti realizace Společné zahraniční a bezpečnostní politiky.*“²

Oblast přijímání rozhodnutí (decision-making)

První vyhodnocení výše zmíněných problémů se zaměřila především na oblast spojenou s přijímáním rozhodnutí. Shoda panuje v názoru, že v budoucnu by se Evropská unie měla vyvarovat třech hlavních rizik:

- aby *menšiny blokovaly její rozhodovací proces* v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky;
- aby *k nasazení síly nutila ty státy*, které se domnívají, že by tak náročný úkol neunesly;
- aby *institucionální jednota byla rozložena mechanismem*, který by bezpečnost a obranu vyčleňoval z rámce všeobecných pravomocí Evropské rady.

Cílem Evropské unie zůstává integrace na základě Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a výhledově i splnutí ZEU s Evropskou unií. Tento úkol není cílem blízké perspektivy.

Jednou z výzev pro účastníky Mezivládní konference je hledání možností kompromisu mezi několika stanovisky. Na jedné straně jsou Francouzi, kteří mají obavy, aby přílišný důraz na úroveň Společenství nevedl k oslabení bezpečnostní politiky evropských zemí. Na druhé straně jsou země věrné NATO a USA (zejména Velká Británie a Dánsko), které mají větší či menší obavy z vytvoření francouzsko-německého direktoria.³

Řada naléhavých otázek vyplývá rovněž z přistoupení neutrálních zemí k Evropské unii (Švédsko, Rakousko, Finsko) a ze zájmu zemí střední a východní Evropy, které zatím nepatří do žádné struktury, ale přitom nechtějí být neutrální. Velmi těžko se budou sladovat zájmy severní, jižní, západní a středovýchodní Evropy. Potvrzuje to i generální tajem-

ník NATO J. Solana: „Po nedávném přijetí zemí s tradičně neutrální politikou narostly rozdílnosti mezi těmi členy, kteří jsou připraveni rozšířit Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku až k případnému vytvoření společné obranné politiky, která by časem mohla vést i ke společné obraně, na straně jedné a mezi zeměmi, které ve střednědobém výhledu s touto možností nepočítají na straně druhé.“⁴

Vztah Evropské unie k ZEU a dilemata evropské obrany

Předmětem jednání Mezivládní konference není kategorickým způsobem postavená otázka „bud' Evropa, nebo Amerika“. Je to spíše otázka, *do jaké míry posílit evropskou dimenzi v rámci transatlantického strategického spojení*. Nelze proto očekávat, že by Mezivládní konference usilovala o to, aby v Evropě vytvořila další tradiční vojenskou alianci. Jejím cílem je spíše doplnit evropskou stavbu o nezbytnou obrannou dimenzi, bez níž by se Společná zahraniční a bezpečnostní politika nemohla konzistentně vyvíjet a nemohla by být zcela efektivní.

V přístupu k problematice konzistentního vývoje EU/ZEU rozlišujeme dvě základní pojetí, vycházející ze dvou nejvýznamnějších dilemat evropské obrany:

– *První dilema souvisí s evropskou obranou jako takovou*. Je vhodné a žádoucí, aby se obrana stala součástí kompetencí Evropské unie, anebo z hlediska organizace evropské bezpečnosti stačí zachovat prioritu NATO? V odpovědi na tuto otázku existují dva rozdílné přístupy – anglický a francouzsko-německý. Podle prvního z nich by Evropská unie zůstala omezena čistě jen na obchodní mocnost. Podle druhého přístupu by se stala i politickou mocností.

– *Druhé dilema je spojeno s posláním a úkoly ZEU v rámci Evropské unie*. Neočekává se zásadnější přehodnocení deklarace ZEU z 10. prosince 1991, v níž je uvedeno, že ZEU je určena k tomu, aby se integrovala do Evropské unie. Avšak na způsob, jakým by bylo možné tento cíl realizovat, existují dva rozdílné názory. Podle prvního z nich by se Evropská unie na ZEU vždy obracela se žádostí o poskytnutí pomoci, pokud by se v rámci jejích politických akcí vyskytly obranné aspekty. Podle druhého názoru by instituce Evropské unie měly během více či méně krátkého období samy rozhodovat o provádění politických, institucionálních a vojenských kroků. Toto dilema tedy vyúsťuje ve dvě možnosti řešení.

V rámci první varianty by ZEU podnikala akce pouze mimo článek 5 Bruselské smlouvy s tím, že by odpovědnost za integritu Evropy a za její přežití i nadále plně spočívala na NATO. ZEU by tak mohla být kdykoli rozšířena o kteroukoli zemi střední a východní Evropy, aniž by tato země musela být členem NATO. Toto řešení odpovídá především francouzsko-německému pojetí, které usiluje o udržení obrany v kompetencích Evropské unie a dává přednost dynamice evropské integrace před kritérii čistě vojenskooperačními. Usiluje tedy především o posílení vazby mezi ZEU a Evropskou radou.

Druhá varianta vychází především z britského pojetí, které klade větší důraz na bojovou hodnotu, tedy na operační účinnost, než na politickou dynamiku procesu Společné zahraniční a bezpečnostní politiky.⁵ Jejím cílem je vytvořit společnou obrannou politiku Evropské unie. V případě jejího naplnění by Evropská unie podnikala i akce v rámci článku 5 Bruselské smlouvy, do nichž by mohly být zapojeny pouze členské země NATO a ZEU. Obranná politika by tak mohla být vyjmuta z rámce kompetencí Evropské unie, která by se pak mohla rozšířit bez ohledu na průběh rozšiřování NATO. ZEU a NATO by si proto uchovaly svou vlastní dynamiku rozšiřování.

Problémy ve vztahu mezi Evropskou unií a NATO

Po zániku hrozby globální konfrontace se v rámci EU/ZEU zvýrazňují rozdíly v názorech na další poslání a úkoly Severoatlantické aliance. Anglosasové jsou přesvědčeni

o nezbytnosti priority NATO, Němci a zejména Francouzi by zase rádi viděli víc evropských iniciativ. Konečné řešení tohoto dilematu nepřinesl ani berlínský summit NATO. Ten se sice oficiálně vyslovil ve prospěch evropské obrany a naznačil možné cesty k nové dělbě odpovědností a pravomocí, avšak neurčil jejich pevnější obrysy. Nadále tak přežívá řada nejasností a možností různého výkladu.

Je stále zřejmější, že se nepodaří dosáhnout optimálního stavu, kdyby se hranice Evropské unie kryly s hranicemi NATO. Proto se stále naléhavěji diskutuje o případných akcích ZEU bez účasti USA. Základní otázka přitom zní: *Za jakých podmínek a za jakou cenu mohou Evropané používat prostředky Severoatlantické aliance pro akce, kterých se Američané neúčastní?* Především jde o kritéria americké nepřítomnosti na některých operacích. Dělbá činností a prostředků je totiž velmi složitá, a to ve třech základních aspektech:

– Především se týká prostředků NATO, které téměř výlučně nebo z velké části patří Američanům (zpravodajské systémy, systémy spojení a velení a kontrolní systémy) a které Evropané budou potřebovat pro uskutečňování svých akcí.

– Dále je nejasné, jakým způsobem by se používaly společné prostředky v tom případě, kdyby se v přístupu k danému problému lišily názory mezi Washingtonem a Bruselem (jako tomu bylo v případě Bosny).

– Zatím není k dispozici takový mechanismus, který by eliminoval riziko určité dezintegrace velitelských struktur NATO.

V rámci diskuzí o spolupráci mezi EU/ZEU a NATO někteří odborníci uvažují o možnosti vytvořit funkci vrchního velitelství evropských spojeneckých sil, jež by zosobňovalo přímé propojení mezi velitelskými strukturami NATO na straně jedné a zeměmi EU/ZEU na straně druhé. Pravděpodobnější je však uskutečnění omezenějších změn, které by zvýraznily evropskou odpovědnost a posilování evropského pilíře v rámci Severoatlantické aliance. Jednou z nich by mohlo být vytvoření funkcí zástupců SACEUR a SACLANT a jejich obsazování generály ze zemí EU/ZEU.

Na základě úvah o možnostech spolupráce mezi NATO a EU/ZEU postupně vznikly tři základní scénáře:

1) *Operace mimo článek V Washingtonské smlouvy, na nichž by se podílely i USA.* O operacích tohoto druhu by rozhodoval Vojenský výbor NATO a jejich velení by plně spadalo do kompetence SACEUR či SACLANT.

2) *V případě operací s převládajícím podílem (hlavně pokud se týká nasazení techniky a osob) evropských zemí a s omezenou účastí USA* by se velitelem stal evropský generál, působící ve funkci zástupce SACEUR či SACLANT. Tomu by byl vyhrazen plný přístup k integrovaným velitelským strukturám NATO.

3) *Operace, do nichž by byly zapojeny pouze evropské země,* by v plném rozsahu řídil zástupce SACEUR nebo SACLANT a přitom by postupoval nezávisle na podpoře ze strany USA či NATO.

Žádný z těchto tří scénářů by nevedl k narušení velitelské struktury NATO ani k oslabeení jednoty velení v rámci NATO. Všechny by však umožnily zvýšit podíl zemí EU/ZEU na akcích NATO, a tím i zvýraznit profil evropského pilíře NATO. Jejich smyslem by bylo naplnit představy o oddělitelných a přitom neoddělených ozbrojených silách v rámci Severoatlantické aliance.

Problematika zbrojního průmyslu

Velmi důležitou součástí ctížádostivého plánu na zkoncipování společné obranné politiky, jež by časem měla vést až ke společné obraně, je zbrojní průmysl. Mezivládní konference se přitom bude muset zaměřit na několik závažných problémů. Prvním z nich je silící rivalita mezi evropskými a americkými podniky zbrojního průmyslu, přičemž Evropané mají v podstatě jen dvě možnosti:

1) *Mohou pokračovat v dosavadním postupu*, kdy západoevropské zbrojní firmy většínou „bojují“ o zakázky bez dostatečné zjevné podpory nejvyšších politických činitelů, a proto stále častěji prohrávají výběrová řízení.⁶

2) *Mohou začít postupně uplatňovat alespoň některé prvky typické pro strategii Američanů*, tzn. spojovat průmyslové a obchodní aktivity se silným angažováním politických představitelů. Samozřejmě, že nelze okamžitě očekávat plné převzetí amerických metod sahajících až po úroveň členů Kongresu, administrativy či dokonce samotného prezidenta, kteří se stále více angažují ve prospěch amerických firem, nežřídka i tak, že namísto dohodnutých zásad multilaterálního přístupu prosadí bilaterální přístup.⁷ Nelze ani očekávat, že by Evropa plně převzala „*zvlášť atakující a nepoctivý způsob lobbování, který ultimativně závisí na zásobování odpovědných činitelů předpojatými informacemi tak, aby vedly k propagaci prodeje toho nebo onoho druhu zbraní*“.⁸

Dalším problémem je *nedostatečná koordinace a spolupráce mezi západoevropskými výrobci zbraní a zbraňových systémů*. V západní Evropě nadále přetrvává několik rozdílných modelů řízení zbrojní politiky. Především je to výrazně merkantilistická tradice ve Francii, kde existuje silný, státem chráněný zbrojní průmysl. Někdy však dochází k tomu, že státem podporované holdingy, nazývané „šampioni domácího zbrojního průmyslu“,⁹ ozbrojeným silám příslušného státu vnucují své výrobky, aby tím vytvořily předpoklady i pro jejich vývoz.¹⁰ Proto také bylo rozhodnuto omezit jejich vliv ve prospěch soukromých zbrojovek.

Naproti tomu britská armáda se neváže jen na domácí produkci, může vyhlášovat tendry a pak čekat, kdo nejlépe vyhoví jejím požadavkům. Přesto se však i ve Velké Británii postupně vytvořili dva silní „šampioni“ – B. A. E. a G. E. C. Marconi. Podobným vývojem prošla i SRN, kde dominantní pozici získal holding Daimler-Benz. Tato koncepce je však již překonána a nová doba vyžaduje stále těsnější koordinaci na celoevropské úrovni.¹¹

Předmětem jednání Mezivládní konference jistě budou i takové tendence zbrojní politiky v rámci Evropské unie,¹² jakými jsou zejména: vytvoření European Armament Agency, stále větší důraz na ekonomické aspekty obrany, tlak na selektivní využívání konkurenčních mechanismů, spojování různých partnerů, úsilí o nastolení rovnováhy mezi ozbrojenými silami a firmami zbrojního průmyslu.

Západoevropská unie a země střední a východní Evropy

Závažnou zkouškou se pro Západoevropskou unii stává i její rozšiřování, jež se týká dvou kategorií zemí. První kategorii představuje neutrální Švédsko, Rakousko a Finsko, jež se staly členy Evropské unie a pozorovateli v rámci ZEU v loňském roce. Druhou kategorií tvoří devět zemí, jež nejsou členy Evropské unie a v ZEU mají statut přidružených partnerů. To jim umožňuje podílet se téměř na všech jednáních ZEU, avšak nemají sebemenší právo veta. Tyto země zatím nepatří do žádné struktury, ale přitom nechtějí být neutrální. Proto je jednou ze závažných otázek v rámci Mezivládní konference, jak sladovat zájmy severní, jižní, západní a středovýchodní Evropy.

Pro přidružené partnery mají určující význam následující podmínky:

- každý člen Evropské unie se může stát členem nebo i pozorovatelem ZEU;
- evropský člen NATO, který však není členem Evropské unie, může nanejvýš získat statut přidruženého člena ZEU;
- žádná země se nemůže stát členem ZEU, pokud není už také členem NATO.

Z toho vyplývá, že se Polsko či Česká republika, ale ani Rakousko, Finsko či Švédsko nemohou stát plnohodnotnými členy ZEU do té doby, než se stanou členy NATO. Prozatím totiž platí, že rozšiřování Evropské unie, včetně oblasti obranné politiky zůstává spojeno s rozšířením NATO. Pokud jde zvláště o Polsko či Českou republiku, tyto státy se pro získání plnohodnotného členství v ZEU potřebují stát jak členy NATO, tak i členy Evropské

unie. V této souvislosti se objevuje jedna důležitá otázka, která je sice hypotetická, nicméně není zanedbatelná: Může si Evropská unie dovolit to, že by neposkytla ochranu některému ze svých členů jen proto, že není členem NATO a že je jen pozorovatelem ZEU?

Zavedené institucionální a rozhodovací mechanismy ukazují především to, že zatím není vůle tvořit něco mimo NATO nebo dokonce proti němu. Není ani vůle nabízet zemím střední a východní Evropy to, co jim zatím neposkytuje NATO a být pro ně jakousi alternativou. V tomto smyslu také jasně vyznívá závěr generálního tajemníka Solana: „*Velmi sporná však je domněnka, že by členství v Evropské unii mohlo poskytnout určitý druh implicitních bezpečnostních záruk zemím, které se necítí ochotny nebo schopny vstoupit do ZEU či do NATO.*“¹³

Pokud jde o vztahy Evropská unie – země střední a východní Evropy v oblasti zbrojního průmyslu, země střední a východní Evropy mají jen omezené možnosti, jak ovlivnit další vývoj trendů evropské zbrojní politiky. Nejdůležitější pro ně je to, aby vůbec dostaly šanci, jak se do evropské zbrojní spolupráce zapojit.

* * *

Jednání Mezivládní konference a jeho výsledky budou velmi důležité nejen pro členy Evropské unie a ZEU, nýbrž i pro všechny přidružené partnery, včetně České republiky, neboť Evropská unie a ZEU jako její obranný prvek budou stále výrazněji ovlivňovat evropskou bezpečnost. V případě zachování plné autonomie ZEU by nadále platilo omezení, že by se země střední a východní Evropy mohly zapojit pouze do akcí mimo články V Bruselské a Washingtonské smlouvy. Kdyby však došlo ke zvýraznění role Evropské unie při plnění úkolů z Petersbergu, pak by musela být znovu zvážena institucionální a kompetenční otázka ve vztahu mezi EU/ZEU na straně jedné a zeměmi střední a východní Evropy na straně druhé. Dnes je zcela jisté, že země střední a východní Evropy nebudou přijaty do NATO dříve, než skončí Mezivládní konference, a zároveň je jisté, že se do té doby ještě nestanou členy Evropské unie.

Předmětem jednání Mezivládní konference bude i možnost přenést úkoly ZEU, formulované v Petersbergu, na Evropskou unii. Pak by ZEU fungovala společně s NATO i jako organizace odpovědná za obranu území. V tom případě by bylo třeba vypracovat rozhodovací mechanismus, z něhož by vyplynuly podmínky a způsoby zapojení zemí se statutem přidružených partnerů Evropské unie a přidružených pozorovatelů ZEU do akcí pořádaných pod záštitou Evropské unie.

¹ Blíže viz Jacquet, P.: L'Europe se fera-t-elle par la monnaie? In: RAMSES 96. Synthèse annuelle de l'actualité mondiale. Paris 1996, s. 297.

² Santer, J.: The European Union's security and defence policy. NATO review, No. 6, November 1995, s. 7.

³ Blíže viz Stark, H.: Quelle politique étrangère pour les Quinze? In: RAMSES 96, cit. dílo, s. 323.

⁴ Solana, J.: The European security agenda. NATO review, No. 6, November 1995, s. 13.

⁵ Blíže viz Gnesotto, N.: Vers une politique de défense commune. In: RAMSES 96, cit. dílo, s. 334.

⁶ Např. francouzští odborníci stále častěji kritizují tzv. telefonickou diplomacií B. Clintona. Poukazují na případy v Brazílii nebo ve Spojených arabských emirátech, kdy výběrové řízení vyznělo ve prospěch francouzské firmy, pak ale následoval telefonický rozhovor B. Clintona s nejvyšším představitelem dané země a vše se rázem změnilo ve prospěch Američanů.

⁷ Blíže viz např.: L'ordre commercial américain. Le Monde, 23. 3. 1996, s. 16.

⁸ Lord, Ch.: Zbrojní průmysl a trh se zbraněmi v Evropě. Čas na politické rozhodnutí? Mezinárodní politika, 4/1996, s. 39.

⁹ Jako příklad lze uvést zejména Thomson, Dassault Aviations a Aerospatiale.

¹⁰ Nejčastěji jsou uváděny takové projekty, jako letouny Mirage F-1, Mirage 2000-5, námořní verze Rafale, radar, systémy řízení palby pro dělostřelectvo a další.

¹¹ Blíže viz Nationalismes militaires. Le Monde, 12.–13. 5. 1996.

¹² Blíže viz De Vestel, P.: Defence markets and industries in Europe – time for political decisions? Chailot Papers, No. 21, November 1995.

¹³ Solana, J.: cit. stať, s. 13.