

Evropská bezpečnostní a obranná identita: Quo vadis?

Stálá delegace České republiky při NATO a ZEU v Bruselu zastupuje a prosazuje zájmy České republiky především v oblasti bezpečnostní a obranné politiky. Zatímco aktivitami uvnitř NATO se zabývá stále více jednotlivců jak ve strukturách státní správy a AČR, tak ve velitelských strukturách Aliance, problematika Západoevropské unie se nedostala do hlubšího povědomí odborníků na bezpečnostní problematiku v České republice. Svým článkem chci proto malou měrou přiblížit vývoj, současný stav a možné perspektivy evropské bezpečnostní identity (ESDI - European Security and Defence Identity).

* * *

Snahu členských států Evropských společenství koordinovat svoje pozice v oblasti bezpečnostní zahraniční politiky na mezivládní úrovni je možné pozorovat už od počátku 70. let formou evropské politické kooperace (EPC - *European Political Cooperation*). Ke smluvním závazkům však členské státy přistoupily až mnohem později v roce 1987 v Jednotném evropském aktu (SEA - *Single European Act*), který obsahoval dohodu o společné koordinaci politických a ekonomických aspektů evropské bezpečnosti. Pojem evropská bezpečnostní a obranná identita se oficiálně objevuje poprvé v **maastrichtské smlouvě** (ze 7. 2. 1992), která obecně definuje cíle **společné zahraniční a bezpečnostní politiky** Evropského společenství (CFSP - *Common Foreign and Security Policy*). Je zde také uváděna možnost vytváření obranné politiky, která by časem mohla vést ke společné obraně.

Západoevropská unie (ZEU) je definována jako integrální část rozvoje Unie a na základě její žádosti má vypracovávat a realizovat její rozhodnutí o uskutečnění akcí s obrannými implikacemi. Zároveň však upozorňuje, že se tak nesmí stát „na úkor specifického charakteru bezpečnosti a obrany neutrálních států“ a pouze „za respektování závazků jistých členských států vůči NATO“. Spolupráce v oblasti CFSP má ve smlouvě mezivládní charakter a hlavními nástroji jsou „společné pozice a společné akce“.

Snahy budovat společnou evropskou obrannou politiku mimo rámec NATO nemohly nenajít odezvu uvnitř Aliance. Proces její vnitřní adaptace započatý **londýnskou deklarací** z r. 1990 vytvořil podmínky pro pozdější reakce a formulování názorů na evropskou snahu o vlastní obrannou identitu.

První oficiální reakci Severoatlantické aliance na maastrichtskou smlouvu je možné najít v **bruselské deklaraci** z r. 1994, ve které je rozvoj ESDI charakterizován jako „posílení evropského pilíře Aliance prostřednictvím ZEU“. To má upevnit integritu a účinnost Aliance jako celku, posílit transatlantickou vazbu a umožnit evropským spojencům sdílet větší odpovědnost za kolektivní obranu a bezpečnost.

V deklaraci je podpořen rozvoj autonomní ZEU jako obranného komponentu Evropské unie. Aliance oznamuje připravenost poskytnout prostředky a kapacity na základě principu oddělitelných, ale neoddělených schopností uvnitř Aliance. Deklarace rovněž iniciovala rozvíjení koncepce **kombinovaných společných sil** (*CJTF* - *Combined Joint Task Force*) určených pro operace mimo článek 5 washingtonské smlouvy – tzv. petersbergských operací prováděných na základě rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN nebo OBSE.

Petersbergské operace pod politickou kontrolou a strategickým řízením ZEU jsou založeny na třech principech:

1. Identifikace aliančních prostředků a schopností, jež mohou být dány k dispozici Evropě (důraz položen na velitelství a jeho podpůrné prvky).
2. Podrobné zpracování evropské velitelské struktury („double-tatting“ princip) pro operace ZEU (oběma výše zmíněným principům nejvíce vyhovuje koncepce CJTF).
3. Mírové plánování a příprava vybraných sil a prostředků k zajištění jejich efektivního použití.

Velice důležitým mezníkem diskuse o tom, zda má Evropa budovat svoje vlastní obranné kapacity nebo využívat kapacity NATO, bylo ministerské zasedání NATO v červnu 1996 v Berlíně. Rozhodnutí o vytváření ESDI uvnitř Aliance vycházelo z pragmatického přístupu většiny spojenců v „post-bosenském probuzení“. Oddělit kapacity ZEU od kapacit Aliance by znamenalo nepřijatelnou finanční a zdrojovou zátěž pro většinu evropských zemí a ve své podstatě by došlo k silnému oslabení transatlantické vazby. Evropané v tomto období si nedovedli představit zpochybnění významu USA pro evropskou bezpečnost a řešení krizí na tomto kontinentě.

V tom jim ostatně dávaly za pravdu zkušenosti celého dvacátého století, kdy Evropa bez USA nebyla schopna samostatně vyřešit žádnou velkou krizi – ať už se jednalo o „horké“ konflikty nebo „studenou válku“. Vytváření ESDI uvnitř Aliance bylo tedy chápáno jako dosažení maxima možného.

Berlínské komuniké tak představuje určitý kompromis mezi politickými ambicemi Evropy a jejími reálnými vojenskými schopnostmi. Za výsledky jednání je nezbytné vidět silný vliv a tlak USA k dosažení toho, že se nebude vytvářet samostatný evropský pilíř uvnitř NATO, což by zákonitě vedlo k oslabení Aliance jako celku. Udržení pevné transatlantické vazby prostřednictvím silné Aliance je trvalým zájmem (nejen) USA jak z hlediska vlivu USA v Evropě, tak z hlediska jejich trvalého závazku přispívat do systému evropské bezpečnosti. Berlín tak konkretizoval do té doby nejasné vztahy NATO-ZEU a položil základní kameny při budování ESDI uvnitř Aliance.

Následné diskuse byly zaměřeny na řešení kardinální otázky co dál se ZEU. Vykristalizovaly dva názory na její budoucnost:

- zachování nezávislé existence (názor tzv. atlantistů podporovaný USA)
- integrace do EU (názor tzv. europeanistů).

Jedná se o velice spleťtý problém, který nelze řešit jednoduše ani jedním, ani druhým způsobem bez vzájemné interakce.

Amsterodamská smlouva (podepsaná 2. 10. 1997, ratifikovaná k 1.5.1999) poprvé zmiňuje možnost integrace ZEU do EU. Vybrané zakládající státy Francie, Itálie, Belgie, Německo, Lucembursko (spolu se Španělskem) v procesu přípravy výše

zmíněné smlouvy dokonce předložily návrh na tzv. **kalendář postupné integrace ZEU do EU**.

Přestože myšlenku podpořilo i v té době předsedající Nizozemsko, byla striktně odmítnuta neutrálními státy (požadavek k vyloučení vojenské dimenze z EU), stejně tak jako Dánskem a Velkou Británií (obava z případného narušení transatlantické vazby).

Vytváření „společné evropské obrany“ se nestalo díky vlivu neutrálních států cílem, jehož má být dosaženo, ale spíše souborem různých opatření, z nichž některá byla zahrnuta do amsterodamské smlouvy (uhrazení rozpočtových výdajů, princip konstruktivní absence, přidělení role Vysokého představitele EU pro CFSP generálnímu tajemníkovi Rady EU (tzv. Mr. PESCE), vytvoření jednotky včasného varování a plánování opční spolupráce členských zemí ve zbrojní oblasti ap.). Nicméně hlavním přínosem amsterodamské smlouvy se staly petersbergské operace prováděné ZEU jménem EU.

Západoevropská unie se jako „integrální část rozvoje Unie“ poprvé pro EU stává „přístupem k operačním schopnostem“ v těchto nových operacích, kterých se mohou (ale nemusí) zúčastnit jak členské země EU, tak země partnerské. Amsterodamská smlouva však nevyřešila otázku kolektivních bezpečnostních záruk, což je jedna z nejproblematičtějších otázek institucionálního uspořádání bezpečnostní a obranné identity EU.

V období mezi podpisem a ratifikací amsterodamské smlouvy, tzn. především v roce 1998, se uskutečnila celá řada diskusí zaměřených na budoucnost ESDI, z nichž za nejvýznamnější lze považovat mimořádné zasedání Evropské rady v Poerschachu (24.-25. 10. 1998), zasedání ministrů obrany EU ve Vídni (4. 12. 1998) a řádné zasedání Evropské rady ve Vídni (12. 12. 1998).

Zcela zásadním impulzem pro další vývoj se však stal **britsko-francouzský summit v St. Malo** (4. 12. 1998), na němž byl poprvé prezentován ucelený koncept budování společné evropské obrany. Stalo se tak na základě zásadní změny britské pozice k možnosti vytvoření autonomní evropské obrany podložené kvalifikovanými a hodnověrnými operačními kapacitami.

Motivem změny britského postoje byl zřejmě jak zájem na rozvoji evropského zbrojního průmyslu, tak i operační neschopnost ZEU. Zkušenosti z řešení albánských krizí a vytváření *ad hoc* uskupení k jejich řešení potvrdily, že Evropa není schopna bez účasti USA tyto krize věrohodně řešit. Navíc řada evropských zemí si uvědomila, že berlínské zásady by mohly vést k upevnění dominantního postavení USA v Alianci a pokud by nebyla ESDI vytvořena mimo rámec Aliance, velice těžko by pak existovala nějaká evropská identita uvnitř Aliance.

Před washingtonským summitem (duben 1999) byly proto diskuse soustředěny na institucionální rámec i věcné naplnění příslušných struktur. Zatímco z pohledu Evropy bylo čím dál víc jasné, že s ohledem na politickou a ekonomickou sílu EU to bude právě ona, která převezme otěže při vytváření evropské identity, USA byly proti ztrátě autonomního rozhodování ZEU a její integraci do EU. Tento postoj, stejně tak jako některé procedury prosazované USA při jednáních o Rámcovém dokumentu o zapůjčování, monitorování, návratu a odvolání prostředků NATO pro operace vedené ZEU utvrdily evropany v tom, že Evropa by měla autonomii uvnitř Aliance pro samostatné akce pouze tak velikou, na jakou by přistoupily USA.

EVROPSKÉ ORGANIZACE

OSCE (OBSE)

Polsko
 Česká republika
 Slovensko
 Maďarsko
 Bulharsko
 Rumunsko
 Estonsko
 Lotyšsko
 Litva
 Albánie
 Slovinsko
 Chorvatsko
 Bosna a Hercegovina
 Jugoslávie

NATO

USA
 Kanada
 Turecko
 Island
 Polsko
 Česká republika
 Maďarsko

EU

Irsko
 Rakousko

Švédsko
 Finsko

Řecko

Dánsko

WEU (ZEU)

Belgie
 Německo
 Francie
 Itálie
 Lucembursko
 Nizozemsko
 Portugalsko
 Španělsko
 Spojené
 království

Malta
 Vatikán
 San Marino

Švýcarsko
 Lichtenštejnsko
 Kypr
 Monako

Rusko
 Bělorusko
 Ukrajina
 Moldavsko
 Kazachstán
 Kyrgyzstán
 Turkmenistán
 Tádžikistán
 Arménie
 Ázerbájdžán
 Gruzie

Spojené státy podporují zájmy členských států NATO, které ale nejsou členy EU, a zdůrazňují, že musejí mít svůj hlas v procesu vytváření bezpečnostní a obranné politiky Unie. Potenciály těchto států jsou nemalé a vzhledem k tomu, že sdílejí bezpečnostní záruky společně s členskými zeměmi EU, mohou být efektivně využity při řešení krizí. V tomto směru je z hlediska bezpečnostního zájmu České republiky postoj USA mnohem příznivější než postoj některých evropských zemí (neutrální státy, Francie aj.).

* * *

Postupná integrace Evropy nastolí otázku: Co to vlastně je Evropa, ve smyslu chápání ESDI? Je to pouze Evropská unie (tedy 15 členských zemí), nebo také potencionální, dnes asociovaní členové mezi nimi ČR, tedy 15+6, nebo také další dosud neasociovaní členové, tedy 15+6+7?

A co jiné evropské země, které se významně podílely (a podílejí) na řešení krizí petersbergského charakteru, jako např. Ukrajina? A co Rusko?

Historie ESDI má velice dynamický charakter a zvláště v politické oblasti si netroufám odhadnout další vývoj. Hodně bude záležet na tom, jakým způsobem se NATO ještě před květnovým summitem ministrů zahraničních věcí členských států ve Florencii vypořádá s vlastní identifikací ve vztahu k EU – zda se bude jednat o vztah partnerský, transparentní a směřující k posílení, a ne oslabení bezpečnostních a obranných schopností obou stran Atlantiku, sdílejících společné zájmy. O tom, jak se bude dařit implementovat „European Headline Goal“ po stránce vojenské se samozřejmě zpětnou interakcí v politické i ekonomické rovině se budeme dovídat v nejbližší budoucnosti.

Washington a generální tajemník NATO George Robertson naléhají na spojence, aby zvýšili výdaje na přebudování svých ozbrojených sil. Půjdete touto cestou?

Nemyslím, že budeme výdaje zvyšovat, ale spíš restrukturalizovat obranu a přizpůsobovat ji nové situaci zejména v Evropě, v níž je nejnaléhavější krizové řízení. Ovšem chápu argumenty USA, když Evropa hovoří o své silnější úloze v obraně a bezpečnosti, ale souběžně s tím snižuje vojenské výdaje.

*Thorbjörn Jagland,
norský ministr zahraničí,
Právo, 9. 5. 2000.*