



Budování obránných kapacit EU a dělicí linie uvnitř NATO

Michal Bokša, Jakub Kufčák





Doporučení

- Evropská unie usiluje o posílení své strategické autonomie prostřednictvím prohlubování obranné a bezpečnostní spolupráce mezi členskými státy.
- K nástrojům pro rozvoj evropských obranných kapacit patří tzv. stálá strukturovaná spolupráce (PESCO), koordinované roční hodnocení obrany (CARD) a Evropský obranný fond (EDF).
- Přestože tyto koncepty byly prezentovány jako prospěšné pro EU i NATO, vyvolaly mezi spojenci v rámci Severoatlantické aliance řadu kontroverzí. Ty pramení především z národních zájmů jednotlivých členů Aliance, jelikož nové návrhy upřednostňují obranný průmysl v zemích EU.
- Výhrady středoevropských států k projektům na posilování kapacit EU jsou často spojené s obavami, že ze současných iniciativ nebudou všechny členské státy EU těžit rovnoměrně.
- Pro Českou republiku jsou projekty PESCO společně se strategickou politikou armádních akvizic prostředkem k posílení průmyslové i vojenské spolupráce s většími státy a představují základní dlouhodobou výzvu české obranné politiky. Ta by měla směřovat k posilování vzájemné spoluzávislosti s našimi hlavními evropskými spojenci.



Může být integrace evropských obranných politik výhodná pro EU i NATO?

V červnu 2016 přijala Evropská unie novou Globální strategii obsahující ambice na dosažení strategické autonomie prostřednictvím rozvoje vojenských kapacit EU. Ten samý dokument na stejné stránce zdůrazňuje i to, že EU bude usilovat o posílení svých partnerů a prohloubení transatlantického svazku a partnerství s NATO.¹ **V oficiálních dokumentech a tiskových sdělení byl rozvoj lokálních vojenských kapacit ze strany EU prezentován jako nástroj, který povede k posilování a prohlubování euroatlantického partnerství.**

Na základě Globální strategie začala EU rozvíjet nové nástroje s cílem povzbudit pomalý integrační proces, a to zejména v oblasti obrany a bezpečnosti. Objevily se tak nové politiky a instituce, ztělesněné stálou strukturovanou spoluprací (PESCO), koordinovaným ročním hodnocením obrany (CARD) a evropským obranným fondem (EDF). Dohromady mají přispět k rozvoji evropských obranných kapacit, které se brzy staly klíčovou prioritou a prostředkem EU k naplnění slibů uvedených v Globální strategii.²

Pravděpodobně nejzásadnější z nich, PESCO, spuštěné v prosinci 2017, usiluje o spojení obranného úsilí 25 z 28 členských států EU. **Nevzniklo pouze jako odpověď na výše zmíněnou Globální strategii, nýbrž i v reakci na stížnosti Trumpovy administrativy na nedostatečný příspěvek evropských zemí k zajištění své vlastní bezpečnosti a také a na ukrajinskou krizi.** PESCO mělo rovněž zohlednit dlouhodobý americký požadavek na rovnoměrnější sdílení závazků v rámci Aliance rozvojem evropského bezpečnostního a kapacitního pilíře. Namísto toho, aby USA takovou iniciativu uvítaly, téměř okamžitě ji odsoudily, a dokonce ji označily za hrozbu pro NATO.³ Tato reakce byla především odrazem současného komplexního a složitého uspořádání v oblasti euroatlantických bezpečnostních a kapacitních zakázek.

Z pohledu evropských institucí byl daný přístup k bezpečnosti obecně, a k rozvoji sdílených kapacit konkrétně, prezentován jako výhodný pro EU i NATO.⁴ Navzdory tomu je PESCO a související obranné a bezpečnostní iniciativy, jako např. Evropský obranný fond, příčinou mnoha kontroverzí mezi členy NATO.

¹ „Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy,“ červen 2016, s. 4,

https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

² Krasimir Karakachanov, „The links between CARD, PESCO and EDF must be clearly defined,“ Rozhovor v European Defence Matters, <https://www.eda.europa.eu/webzine/issue15/political-view/the-links-between-card-pesco-and-edf-must-be-clearly-defined>.

³ Sven Biscop, „Letting Europe Go Its Own Way, The Case for Strategic Autonomy,“ Foreign Affairs, 6. července, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-07-06/letting-europe-go-its-own-way?cid=int-fls&pgtype=hpg>.

⁴ Alessandro Marrone, „Permanent Structured Cooperation: An Institutional Pathway for European Defence,“ Istituto Affari Internazionali, 20. Listopadu 2018, <http://www.iai.it/en/pubblicazioni/permanent-structured-cooperation-institutional-pathway-european-defence>.



Argumenty pro obrannou spolupráci: Od ekonomických pohnutek po nedostatečné „strategic enablers“

Než se ponoříme do specifik nových evropských bezpečnostních iniciativ a s nimi souvisejících kontroverzí, neuškodí poznamenat, že i dle našeho názoru **je rozvíjení evropského bezpečnostního pilíře NATO, posilování lokálních vojenských kapacit a efektivní zadávání zakázek výhodné pro EU i NATO a povede k jejich posílení.** Toto tvrzení lze podpořit řadou argumentů.

Aktuální fragmentovaný evropský přístup způsobuje zbytečné duplicity, které by prostřednictvím nových obranných iniciativ mohly být výrazně minimalizovány, případně dlouhodobě zcela eliminovány. Srovnání z roku 2016 mezi Evropou (tj. členy Evropské obranné agentury a Dánskem) a USA ukazuje, že počet používaných zbraňových systémů je 178, resp. 30. Obdobně existuje např. 27 různých typů houfnic (ráže 152 mm/ 155 mm) v Evropě, zatímco v USA jsou to pouze dva typy.⁵ Z tohoto úhlu nelze na snahy o lepší koordinaci v akvizicích vojenského vybavení a kapacit v rámci Evropského obranného fondu, CARD nebo PESCO nahlížet jako na překážku v dalším rozvoji evropské obrany, a tedy i obrany v rámci NATO.

Evropské státy často čelí kritice v souvislosti s tím, kolik utrácejí, či spíše neutrácejí, za svou obranu.⁶ Členové NATO by zajisté měli splnit cíl vynakládání 2 % HDP na obranné výdaje.⁷ Zároveň by ale evropské státy měly usilovat o spolupráci při vynakládání prostředků a investicích, a tím snižovat celkové náklady na obranné zakázky. Zpráva Mnichovské bezpečnostní konference odhaduje, že společné evropské zakázky by pomohly ušetřit až 30 % na investicích do vybavení. Společné zakázky by navíc přirozeně umožnily větší interoperabilitu, společnou údržbu a společný výcvik.⁸

K tomuto argumentu je třeba dodat ještě následující: I v případě, že by všichni evropští členové NATO splnili závazek a vynaložili do roku 2024 2 % HDP na obranu, stále by mnoho z nich bylo do velké míry závislých na USA, především pokud jde o nasazení vojenských sil⁹ a dalších tzv. strategic enablers (jako např. doplňování paliva za letu).¹⁰ **Jednoduše řečeno, vynakládání 2 % HDP na úrovni jednotlivých států by v případě některých kapacit stále nezajistilo Evropským státům vojenskou akceschopnost bez příspěvku USA.** K efektivnímu nákupu klíčového strategického vybavení, jako jsou např. dopravní letadla nebo vzdušné tankery musí Evropané prohloubit obrannou spolupráci, neboť navyšování

⁵ Munich Security Report 2017, „Post-Truth, Post-West, Post-Order?“, McKinsey & Company, [report2017.securityconference.de](https://www.munichsecurityconference.de/report2017.securityconference.de).

⁶ Holly Ellyatt, „Trump's NATO criticism is 'valid,' Europe isn't spending enough on defense, UK ex-minister says“, CNBC, 11. července 2018, <https://www.cnbc.com/2018/07/11/trumps-nato-criticism-is-valid-europe-isnt-spending-enough-on-def.html>.

⁷ Lisa Lambert, Mohammad Zargham, „Stoltenberg confirms NATO commitment to spending 2 percent of GDP on defense: CNN“, Reuters, 12. července 2018, <https://www.reuters.com/article/us-nato-summit-stoltenberg-spending/stoltenberg-confirms-nato-commitment-to-spending-2-percent-of-gdp-on-defense-cnn-idUSKBN1K222V>.

⁸ „More European, More Connected and More Capable Building the European Armed Forces of the Future“, McKinsey&Company, Hertie School of Governance, <https://www.securityconference.de/en/publications/european-defence-report/>.

⁹ Sven Biscop, „Letting Europe Go Its Own Way, The Case for Strategic Autonomy“, Foreign Affairs, 6. července 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-07-06/letting-europe-go-its-own-way>.

¹⁰ Do roku 2025 by mohlo chybět okolo 40 tankovacích letadel. Brooks Tiger. „Europe urged to provide more aerial refuelling capacity.“ Jane's, 12. září 2018, <https://www.janes.com/article/82968/europe-urged-to-provide-more-aerial-refuelling-capacity>.



obrných výdajů samo o sobě bez další spolupráce nebude stačit.¹¹ Náklady na personál i techniku totiž rostou daleko rychleji než obranné rozpočty i HDP.¹²

Washington nemusí mít nutně pravdu v tom, že nové evropské obranné iniciativy představují hrozbu pro NATO. Skutečnost je taková, že pokud by tyto iniciativy splnily očekávání, NATO by bylo významně posíleno. Tím, co může být do určité míry v ohrožení, jsou americké zájmy, a to především v případě zbrojařského průmyslu, pro nějž může být složitější prodávat zboží na evropském trhu. V debatě o evropských snahách o dosažení strategické autonomie se často objevují zavádějící tvrzení a obvinění. **Prvním krokem k zajištění úspěchu nových evropských společných vojenských projektů je identifikace skutečných požadavků a zájmů, které jsou předmětem diskuse a možného ohrožení.**

Incentivizace a národní zájem

S cílem dále stimulovat obrannou spolupráci mezi jednotlivými členskými státy Evropská komise založila Evropský obranný fond, který by měl poskytnout 4.1 miliardy eur k přímému financování konkurenceschopných společných výzkumných projektů a tím přispět k posílení evropských obranných kapacit.¹³ Evropský obranný fond bude mít dvě dimenze, a to 1) výzkum a 2) vývoj a akvizice. **Idea, že uskutečňování aktivit jako jsou akvizice obranného vybavení, vývoj dronové technologie nebo satelitní komunikace bude probíhat kolektivně nicméně zůstává hlavním motivem pro jeho vznik.**¹⁴

Zde leží hlavní současný problém. S nárůstem evropských finančních prostředků do oblasti obrany a bezpečnosti, v mnoha případech přímo prostřednictvím institucí EU, roste i zájem Bruselu o to, aby tyto prostředky zůstaly v EU a byly využity k dalšímu rozvoji unijního vojensko-průmyslového komplexu, spíše než k podpoře vojensko-průmyslových komplexů mimo EU. Jedním z explicitních cílů nástrojů, jako je PESCO (19. závazek) je učinit evropský obranný průmysl konkurenceschopnějším.¹⁵

Evropský obranný fond proto stanovil podmínky, které v podstatě vylučují nečlenské státy EU z účasti. Podle slov jednoho z představitelů EU pro AFP „**firmy budou muset mít v EU své sídlo, infrastrukturu, a především jejich rozhodovací procesy nebudou moci být kontrolovány entitou mimo EU**“.¹⁶ V důsledku toho se USA začaly na vznik Fondu dívat značně kriticky, vzhledem k tomu, že Evropané jsou nyní pobízeni k tomu, aby své vojenské vybavení nakupovali od výrobců v rámci EU. To do velké míry odporuje tomu, v co Trumpova administrativa původně doufala – tedy že nárůst výdajů na obranu v Evropě bude znamenat nákupy amerického armádního vybavení.

¹¹ Jan Joel Andersson et al., „Envisioning European defence Five futures,“ European Union Institute for Security Studies, Chaillot Paper No. 137, březen 2016, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Chaillot_Paper_137.pdf.

¹² Defence spending in a time of austerity. The Economist, 26. srpna 2010, <https://www.economist.com/briefing/2010/08/26/defence-spending-in-a-time-of-austerity>

¹³ Martin Banks, „MEPs give green light to new defence fund,“ EUToday, 2. prosince 2018, https://eutoday.net/news/security-defence/2018/meps-give-green-light-to-new-defence-fund?fbclid=IwARoM-phEUCSpOQYy7iBL1cmgU6Em7byZugrwiOJCCvpbhU7_t379jNvBmmo.

¹⁴ „A European Defence Fund: €5.5 billion per year to boost Europe's defence capabilities,“ European Commission Press Release, 7. června 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_en.htm.

¹⁵ „Notification on permanent structured cooperation (PESCO) to the council and to the high representative of the union for foreign affairs and security policy,“ <https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>.

¹⁶ „UK and US companies shut out of €13 billion European Defence Fund,“ TheDefensePost, 12. června 2018, <https://thedefensepost.com/2018/06/12/european-defence-fund-shut-out-uk-us/>.



Evropský obranný fond a PESCO v žádném případě nezpůsobí, že Evropané zcela přestanou nakupovat americké armádní produkty. **Pro americký vojenský průmysl bude ale rozhodně obtížnější své produkty prodávat evropským státům.**¹⁷ Americký náhled byl přílehlavě demonstrován v únoru 2018, kdy americká velvyslankyně při NATO Kay Baily Hutchinson řekla: „Nechceme, aby šlo o protekcionistický nástroj a dáme si na to pozor. Podporujeme kapacity a sílu Evropy, ale nikoli bránění přístupu americkým produktům.“¹⁸

USA a další státy mimo EU vyvážející vojenské vybavení mají pravdu v tom, že na základě nových iniciativ budou upřednostňovány firmy se sídlem v EU. Na podzim 2018 se nicméně ukázalo, že jistá úroveň spolupráce s takovými zeměmi bude možná v rámci jejich ad hoc účastí na projektech PESCO.¹⁹ Pokud nové evropské iniciativy dostojí očekáváním, značná část finančních zdrojů by měla být k dispozici pro posilování euroatlantické bezpečnosti, která nevyhnutelně prospěje EU i NATO.²⁰

Středoevropské dilema

Je zajímavé, ačkoli pravděpodobně nepříliš překvapivé, že skepse ohledně nových obranných iniciativ EU se neomezuje pouze na země mimo EU. Určité váhání je zřejmé i uvnitř Unie, a to především u jejich středoevropských členů. **Jejich obavy se týkají nejen zbytečného zdvojení struktur NATO (ať už jde o velitelskou nebo plánovací strukturu a procesy), nýbrž hlavně toho, že z rozvoje evropských obranných průmyslů nebudou moci těžit všechny členské státy EU stejně.**²¹ Podle odborníka na armádní zakázky Moritze Weiße „země, která poskytne 30 % finančních prostředků na společný projekt také očekává, že 30 % kontraktů v rámci projektu půjde do jejich firem, tak, aby peníze nebyly z ekonomiky odčerpány, nýbrž vynaloženy v jejím rámci.“²² To je ovšem v kooperativních projektech zpravidla nereálné a přispívá ke snižování efektivnosti takových mezinárodních projektu či jejich zpoždování.

Na rozdíl od států západní Evropy nicméně státy střední Evropy nemají mnoho velkých zbrojních firem,²³ historii úspěšné regionálně zbrojní spolupráce a politickou kulturu podporující integraci obranných průmyslů jako např. Francie či Německo. Středoevropské pochybnosti pramení z obav, že jejich lokální zbrojařské firmy prohrají se svými většími protějšky v západoevropských zemích. Navíc skutečnost, že tyto větší státy mají přirozený zájem chránit vlastní domácí průmysl, ke zmírnění středoevropských rozpaků nepřispívá.

¹⁷ Sven Biscop, „PESCO: Good News for NATO from the EU,“ EGMONT Royal Institute for International Relations, 14. února 2018, <http://www.egmontinstitute.be/pesco-good-news-nato-eu/>.

¹⁸ Jonathan Stearns, „U.S. Sounds Alarm Over EU Push for Deeper Defense Cooperation,“ Bloomberg, 13. února 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-02-13/u-s-sounds-alarm-over-eu-push-for-deeper-defense-cooperation>.

¹⁹ Podrobné podmínky měly být EU schváleny do konce roku. Jennifer Rankin, „EU ministers approve spy school plan in raft of defence initiatives“, The Guardian, 19. listopadu 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/19/eu-ministers-approve-spy-school-plan-in-raft-of-defence-initiatives>.

²⁰ Tomáš Valášek, „European defense vs. NATO: Not the right fight, Better EU defense integration may be bad news for ‘the alliance’ — but the US is wrong to oppose it,“ POLITICO, 19. února 2018, <https://www.politico.eu/article/european-defense-vs-nato-not-the-right-fight/>.

²¹ Mattia Caniglia, „The PESCO Awakens,“ BullsEye, 23. dubna 2018, <http://www.bullseye-magazine.eu/article/the-pesco-awakens/>.

²² Janosch Delcker, „Europe faces defense spending challenge, New plans meet old obstacles,“ POLITICO, 14. prosince 2017, <https://www.politico.eu/article/europe-defense-spending-challenge-new-transatlantic-order/>.

²³ Polsko je v tomto ohledu výjimkou, protože zbrojní průmysl vlastní stát.



V případě USA ani střední Evropy nepramení výhrady k evropským iniciativám jako je PESCO, Evropský obranný fond nebo CARD často z podstaty těchto projektů, nýbrž z prosté, ačkoli silně zakořeněné a pochopitelné snahy uspokojit národní zájem. **Snadno vznikající nesoulad mezi národním zájmem a zájmem Aliance je příčinou většiny současných kontroverzí, projevujících se politickými roztržkami mezi členskými státy NATO.** Tyto dva zájmy by ale neměly být navzájem zaměňovány.

Upevňování vzájemné strategické závislosti: Cesta vpřed pro Českou republiku

Zatímco hlavním tématem na evropské úrovni zůstává strategická autonomie, cílem české obranné politiky by měla být vzájemná strategická závislost. Je třeba, aby Česká republika měla na paměti širší kontext a zaměřila se na otázku, jak národní politika zapadá do rýsující se dělby práce na evropské a transatlantické úrovni.

V první vlně nebyl podpořen ani jeden ze tří projektů PESCO navrhovaných Českou republikou a ta se tak zapojila alespoň do dvou projektů vedených Německem zaměřených na založení střediska pro výcvikové mise EU a evropského zdravotnického velitelství. Ve druhé vlně se pak Česká republika zapojila do projektu pozemního robota vedeného Estonskem, francouzského projektu sdílení základů a italského projektu protidronového systému. Je významné, že se Česká republika připojila do doposud „exkluzivního“ projektu evropského dronu pro střední výšky s dlouhou výdrží (Eurodrone), tvořeného „velkou čtyřkou“ zemí - Německem, Španělskem, Francií a Itálií. Projekt vedený Českou republikou zaměřený na spolupráci v rámci Electronic Warfare Capability and Interoperability Programme for Future Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (JISR) Cooperation byl podpořen díky německé účasti.²⁴

Integrace českého obranného průmyslu do globálních dodavatelských řetězců prostřednictvím integrace s klíčovými členy NATO, jako je Německo, Francie či Polsko, představuje jediný způsob, jak udržitelně podporovat národní obranně-průmyslovou základnu a zároveň vybavit českou armádu moderním zařízením. V tomto ohledu jsou plánované české armádní akvizice²⁵ zásadními stavebními kameny, na nichž lze vybudovat hlubší průmyslovou spolupráci. Dlouhodobá národní obranná strategie proto musí využívat akvizic a projektů v rámci PESCO k posílení praktické armádní kooperace (jako mezi českou brigádou a německou divizí). V době dalšího prohlubování francouzsko-německého vojensko-průmyslové spolupráce a obranné integrace v Evropě obecně si Česká republika nemůže dovolit přešlapovat v koutě.

²⁴ „Permanent Structured Cooperation (PESCO) updated list of PESCO projects - Overview - 19 November 2018“, <https://www.consilium.europa.eu/media/37028/table-pesco-projects.pdf>.

²⁵ Např. obrněné osobní transportéry, víceúčelové vrtulníky či houfnice ráže 155 mm.



Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)

AMO je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Tento přední český zahraničně politický think-tank není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskusi.



+420 224 813 460



www.amo.cz



info@amo.cz



Žitná 608/27, 110 00 Praha 1



www.facebook.com/AMO.cz



www.twitter.com/amo_cz



www.linkedin.com/company/amocz



www.youtube.com/AMOCz

Michal Bokša

Michal Bokša je analytikem Výzkumného centra AMO se zaměřením na mezinárodní bezpečnost a informační válku.



MICHAL.BOKSA@AMO.CZ

Jakub Kufčák

Jakub Kufčák je analytikem Výzkumného centra AMO specializující se na Severoatlantickou alianci a bezpečnostní politiku. Od roku 2017 působí také jako člen Správní rady AMO.



JAKUB.KUFCAK@AMO.CZ

Tato publikace vznikla s podporou Odboru veřejné diplomacie NATO.