



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Policy Paper 2/2010

Nová strategická koncepce: NATO a Společná bezpečnostní a obranná politika EU

—

Září 2010

Nová strategická koncepce: NATO a Společná bezpečnostní a obranná politika EU

—

Tomáš Karásek



1. Shrnutí

- Nová strategická koncepce by měla konkretizovat pojem „strategické partnerství“ mezi NATO a EU a konkrétně vymezit jeho obsah ve všech relevantních oblastech (politicko-strategické, institucionální, operační).
- Strategická koncepce by měla formulovat obecnou výzvu k členským státům, aby hledaly řešení problémů, jež brání zlepšení vztahů EU-NATO. To se především týká turecko-kyperského sporu.
- Strategická koncepce by měla vyzvat členské státy a EU k posílení spolupráce při rozvoji vojenských kapacit a k pokračování procesu národních specializací.
- Strategická koncepce by měla vymezit klíčové „kompetence“ NATO a EU. EU: vnitřní bezpečnost, krizový management a peacebuilding v sousedství EU, obrana konsensuálně přijatých unijních zájmů za hranicemi Unie, podpora evropských hodnot (například prostřednictvím institucionalizovaných partnerství), sektorové otázky bezpečnosti mimo vojenskou dimenzi (včetně energetické bezpečnosti). NATO: deterence, teritoriální obrana/ochrana, boj proti externím vojenským hrozbám (státním i nestátním), vytváření strategického politicko-bezpečnostního konsensu v rámci euroatlantického společenství, šíření euroatlantického modelu civilně-vojenské spolupráce.

2. Vymezení problému

Postavení NATO v evropské bezpečnostní architektuře a zejména vztahy Aliance s Evropskou unií jsou jedním z klíčových aspektů její existence a činnosti. **Závěrečná zpráva skupiny expertů, která sice označuje EU za „unikátního a zásadního partnera NATO“¹, ale nedává konkrétní doporučení pro zlepšení tohoto vztahu, bohužel neotevřít dostatečný prostor pro výraznější posun v této věci.**

Evropská, respektive Společná bezpečnostní a obranná politika (EBOP) je možná pro NATO „z definice problémem“², ale rozhodně ji nelze odbýt obecným prohlášením o potřebě

¹NATO 2020: *Assured Security; Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO.*

http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_05/20100517_100517_expertsreport.pdf

(oficiální stránky NATO), 17 May 2010, s. 23-24.

²Hofmann, Stephanie – Reynolds, Christopher: *EU-NATO Relations: Time to Thaw the Frozen Conflict.* SWP Comments, Stiftung Wissenschaft und Politik, June 2007, http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=4106, s. 1.



prohlubování strategické spolupráce. **Některé klíčové evropské státy nebudou ochotné podílet se na dalším rozvoji NATO, pokud nebude adekvátně upraven vztah Aliance k EBOP, a pokud bezpečnostně-obranné dimenzi EU nebude věnován příslušný respekt.** Zkušenosti, které EU získala od založení EBOP v rovině politické, institucionální, organizační i operační, poskytují tomuto postoji reálný základ.

Má-li Česká republika zájem na udržení pevné transatlantické vazby, musí současně akceptovat, že někteří z jejích spojenců jsou ochotni tuto vazbu aktivně podporovat jen za podmínky dalšího rozvoje EBOP. I nová strategická koncepce NATO by tuto skutečnost měla vzít v potaz a věnovat spolupráci s EBOP odpovídající pozornost. Tento policy paper nastiňuje hlavní komplikace ve vztazích mezi NATO a EU³, možné řešení na základě konceptu posílené koordinace a soubor doporučení pro Českou republiku v souvislosti s vytvářením nové strategické koncepce NATO.

3. Společná bezpečnostní a obranná politika jako alianční problém

Vztahy mezi EU (EBOP) a NATO jsou komplikovány mnoha faktory na několika různých úrovních. V *politické* dimenzi ztěžují spolupráci rozdílné cíle členských států, které často chápou obě organizace jako prostředek k realizaci svých národních zájmů. V této souvislosti lze zmínit dva hlavní problémy.

Prvním jsou protichůdné strategické vize Francie a Velké Británie, pokud jde o žádoucí podobu evropské bezpečnostní architektury, vzájemný poměr EU a NATO a vztah mezi Evropou a USA. Tento názorový spor lze stále chápat jako základní štěpnou linii, byť její intenzita oslabilo rozhodnutí prezidenta Sarkozyho o návratu Francie do aliančních vojenských struktur v roce 2009. Zatímco Francie usiluje o silnou EBOP a pokud možno minimalizované styky s NATO, Británie se snaží rozvoj EBOP omezit spíše na nevojenské aspekty a úzce ji zapojit do spolupráce s Aliancí.⁴

³S ohledem na omezený rozsah se tento text nebude zabývat problematikou vztahu NATO k dalším bezpečnostním organizacím, jako je OBSE (jež si navíc dokázala najít vlastní „niku“ v podobně preventivní diplomacie a řešení sporů s menšinami, v níž se prakticky nemůže dostat s NATO do konfliktu).

⁴Sturm, Paul: *NATO and the EU: Cooperation?* European Security Review. ISIS Europe, No. 48, February 2010, http://www.isis-europe.org/pdf/2010_artrel_445_eu-nato-capabilities.pdf, s. 4.



Stejně palčivě v praxi doléhá na obě organizace spor mezi Tureckem a Kyprem, který navíc Francie využívá k prosazení své vize evropské bezpečnostní architektury.⁵ Turecko z pozice člena NATO blokuje sdílení aliančních informací s Kyprem, jenž není členem NATO a neúčastní se programu Partnerství pro mír.⁶ Kypř naopak brání formálnímu zapojení Turecka do práce Evropské obranné agentury (EDA), přestože Turecko přispívá do misí EBOP a o spolupráci s EDA má eminentní zájem (například Norsko, které se formálně nachází ve stejné situaci jako Turecko, spolupráci s EDA navázalo).

V neposlední řadě nelze pominout roli USA, jejichž postoj k EBOP se postupně vyvíjel od nesouhlasu přes podezřivé stanovisko až k akceptaci obranné dimenze Unie jako příležitosti pro budoucí partnerství. Otázkou je, jak dlouho a do jaké míry může zájem USA o NATO i bezpečnostně-obrannou dimenzi EU přetrvat, pokud by Evropa (ať už prostřednictvím EU či NATO) nebyla schopna jednat jako kompetentní globální partner Spojených států.⁷ V každém případě se zdá, že v debatě mezi „globalisty“ a „regionalisty“ v diskusi o nové strategické koncepci NATO (ale i v kontextu EU) **existuje silný argument na straně zastánců pokračující angažovanosti mimo evropský kontinent: bez ní jsou evropské bezpečnostní organizace (ať už jde o NATO, nebo o EU) v současné mezinárodní situaci pro USA jen málo relevantní.**

Politické problémy se nevyhnutelně dotýkají institucionální dimenze vztahu obou organizací. **I přes existenci mechanismu Berlín Plus funguje spolupráce jednotlivých orgánů EU a NATO mnohem hůře, než by měla a mohla. Schůzky mezi Severoatlantickou radou a Politickým a bezpečnostním výborem EU jsou poznamenány turecko-kyperským sporem, který zasahuje i mnohem nižší patra institucionálních struktur, jako je například Pracovní skupina EU-NATO pro schopnosti, které se dotýká vyloučení Turecka z fungování EDA.⁸** Probíhají sice i neformální setkání (na úrovni Severoatlantické rady a Politického a bezpečnostního výboru, vojenských výborů EU a NATO i ministrů zahraničních věcí), jejich přínos k řešení závažných překážek spolupráce je však přinejmenším sporný: „Kde se nekonají formální schůzky, nemohou být přijímána formální rozhodnutí a nefunguje strategická koordinace.“⁹

⁵Hofmann, Stephanie – Reynolds, Christopher: *EU-NATO Relations: Time to Thaw the Frozen Conflict*. SWP Comments, Stiftung Wissenschaft und Politik, June 2007, http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=4106, s. 4.

⁶Goldgeier, James M.: *The Future of NATO*. Council Special Report No. 51, February 2010, Council on Foreign Relations, http://www.cfr.org/publication/21044/future_of_nato.html, s. 17.

⁷Shapiro, Jeremy – Witney, Nick: *Towards a Post-American Europe: a power audit of EU-US Relations*. European Council on Foreign Relations, October 2009, www.ecfr.eu/page/-documents/towards-a-post-american-europe.pdf, s. 23.

⁸*NATO and the EU: Cooperation?* European Security Review No. 48, ISIS Europe, February 2010, http://www.isis-europe.org/pdf/2010_artrel_445_eu-nato-capabilities.pdf.

⁹Hofmann, Stephanie – Reynolds, Christopher: *EU-NATO Relations: Time to Thaw the Frozen Conflict*. SWP Comments, Stiftung Wissenschaft und Politik, June 2007, http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=4106, s. 5.



Podobné problémy existují i na úrovni vojenských orgánů, jako jsou vzájemné styčné úřady (unijní u aliančního SHAPE, alianční ve Vojenském štábu EU). Výměnu utajovaných informací mezi oběma organizacemi blokuje podobné politické tlaky, jež negativně ovlivňují spolupráci jejich civilních orgánů. I zde je reálná spolupráce odkázána na neformální postupy, což pochopitelně míru důvěry mezi oběma organizacemi příliš nezvyšuje.

Operační úroveň je pozitivně ovlivněna maximální snahou představitelů EU i NATO v místě vyslání o navázání co nejlepších pracovních vztahů, které napomáhají splnit cíle dané mise a, mimo jiné, chránit životy nasazeného personálu. I sem však zasahují spory na nejvyšší úrovni. Kvůli tureckému postoji, který chápe propojenost misí EU a NATO v místě nasazení jako strategickou spolupráci v intencích mechanismu Berlín Plus, bylo například zablokováno poskytování aliančních zpravodajských informací a vojenské ochrany policejní misi EU v Afghánistánu (což je o to paradoxnější, že operace EUPOL Afghánistán byla Uníí zřízena na základě výzvy ze strany NATO). V důsledku toho byla pochopitelně činnost mise a její výsledky výrazně omezeny.¹⁰

Že jsou tím fakticky ohrožovány nejen unijní, ale i alianční cíle v zemi, je zcela evidentní. Právě Afghánistán, kde politické spory na nejvyšší úrovni bez přehánění ohrožují životy aliančních a unijních vojáků a policistů, jasně demonstruje neudržitelnost současného stavu a nezbytnost koncepční a, pokud možno, rychlé nápravy.

4. Kompatibilita, specializace nebo posílená koordinace? Možná náprava vztahu EU-NATO

Nejen v politických debatách, ale i v odborném diskurzu lze vysledovat dva mezní přístupy k řešení vztahu EU-NATO. Na jedné straně stojí představa formalizované, striktní dělby práce mezi oběma organizacemi, kdy by se například NATO zabývalo vojenskými hrozbami a operacemi vyšší intenzity, zatímco Evropská unie by se soustředila na civilní aspekty krizového managementu, případně na vojenské operace nižší intenzity a omezeného rozsahu (tento pohled bychom mohli označit jako „britský“); nebo, alternativně, řešení, kdy se NATO soustředí výhradně na teritoriální obranu a s ní spojené úkoly a EU se bude věnovat zvládání krizí mimo území Evropy („francouzský“ pohled).

¹⁰ Morelli, Vincent – Belkin, Paul: *NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance*. CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 3. prosince 2009, s. 31.



Na opačné straně škály se nachází model absolutní kompatibility, kdy by veškeré kapacity obou organizací byly budovány podle totožných standardů (a ideálně v podobě sdílených mnohonárodních útvarů podle vzoru AWACS) a záleželo by pouze na politickém rozhodnutí, v jaké rámci bude tento *pool* vojenských a civilních schopností využit.

Ačkoliv by patrně každé z těchto řešení bylo funkčně efektivnější než současný stav, jejich uvedení do praxe je nereálné, protože by vyžadovalo systematické a radikální řešení výše popsaných politických problémů. V současné době nelze doufat, že by se členské státy k něčemu takovému odhodlaly. To ale neznamená, že fungování vztahu EU-NATO nelze v daných podmínkách výrazněji zlepšit. **Praktickým řešením by se mohl stát přístup posílené koordinace, který by akceptoval nezbytnou míru specializace, prosadil maximální možnou míru vzájemné kompatibility a současně by posílil formální mechanismy spolupráce.** Vyjdeme-li z předpokladu, který explicitně nebo implicitně vyplývá z českých zahraničně-bezpečnostních strategických dokumentů, že hlavním zájmem České republiky je zachování pevné transatlantické vazby a vzájemné harmonie EU a NATO, je právě posílená koordinace vhodným řešením.

Kompatibilitu, respektive harmonizaci je třeba zajistit na úrovni administrativní, doktrinní a zejména ve výstavbě, výcviku a vyzbrojování ozbrojených sil, kdy by měla být cílem využitelnost ozbrojených sil pro potřeby obou organizací. Množství kapacit vhodných k vyslání do expedičních operací je v Evropě stále velmi omezené, proto je jakákoli duplikace zejména v této oblasti zcela nežádoucí. S ohledem na reálné možnosti většiny evropských zemí (včetně ČR) je současně třeba, aby dále pokročil proces budování sdílených kapacit v určitých klíčových oblastech (například transportní letouny a helikoptéry). Požadavky na expediční vojenské síly by přitom logicky měly vycházet z dlouhodobě prověřených aliančních standardů. Otázkou při tomto řešení zůstává, zda je potřebné, možné a politicky průchozí budovat ozbrojené síly takovým způsobem, aby EU byla schopna autonomní vojenské akce většího rozsahu (včetně úkolů kolektivní obrany) nezávisle na USA (NATO).

Potřeba specializace, respektive dělby práce vychází v první řadě z rozdílného charakteru obou organizací. Evropská unie je komplexní, multidimenzionální organizací, jejíž bezpečnostní aktivity se překrývají a doplňují s dalšími činnostmi, například širokým spektrem hospodářských politik (což je klíčová skutečnost například ve vztahu k energetické bezpečnosti). Na rozdíl od NATO disponuje EU také nezanedbatelnými pravomocemi v oblasti vnitřní bezpečnosti v intencích Stockholmského programu 2009 a následné strategie z roku 2010. Unie má také mnohem jasněji než NATO vymezené regionální bezpečnostní zájmy. Konečně je nesporné, že jednou z předností Unie je její dlouhodobá, koncepčně i institucionálně zakotvená snaha o budování civilních



expedičních kapacit (v této oblasti je navíc Evropská unie iniciátorem podobných procesů na národní úrovni, na rozdíl od oblasti vojenských kapacit).

Agenda NATO je ve srovnání s Uníí vymezena mnohem úžeji a zaměřuje se na otázky vojenské bezpečnosti a její politický kontext. Vedle tradiční úlohy deterence a teritoriální obrany tak na sebe NATO po skončení studené války postupně vzalo úkoly krizového managementu, které v současné podobě v Afghánistánu dospěly až k realizaci protipovstaleckých operací.

Je otázkou, nakolik by NATO vedle klíčových misí (deterence včetně protiraketové obrany, plánování obrany teritoria členských států, krizový management vojenskými silami mimo vlastní území, vojenské aspekty boje proti terorismu) mělo přibírat další úkoly. Vodítkem by měl být princip efektivity: **rozvíjení aktivit, jimiž již disponuje EU (jako jsou civilní expediční kapacity) se nejeví jako perspektivní, naopak doplnění činnosti o reakce na nové výzvy související s teritoriální obranou je logickým krokem (viz obrana virtuálního „teritoria“ členských zemí před počítačovými útoky politického rázu).**

Aby však mohl vztah EU-NATO fungovat skutečně efektivně, musí maximální kompatibilitu (zejména v oblasti rozvoje vojenských schopností) a nezbytnou specializaci vyplývající z rozdílné povahy obou organizací a jejich dlouhodobého vývoje doplnit zvýšená míra formální koordinace. „Strategické partnerství“ je k ničemu, když není podloženo společným strategickým (a dalším souvisejícím) rozhodováním. Toho je možné dosáhnout pouze současným vyřešením turecko-kyperského sporu a nalezením nové podoby britsko-francouzského konsensu. Jeho základem musí být nevyhnutelně ústupky na obou stranách: jako možné a dosažitelné řešení se nabízí britský ústupek v otázce plnohodnotného operačního velitelství EU v kombinaci s francouzskou ochotou akceptovat nasazení civilních kapacit EU v operacích NATO a primát Aliance v určování standardů pro rozvoj vojenských sil v rámci obou organizací.

5. Doporučení

Nová alianční strategická koncepce samozřejmě sama o sobě vztahy NATO a EU nezlepší. Přesto lze v souvislosti s vytvářením tohoto dokumentu navrhnout několik kroků, jež by měly přispět k naplnění výše zmíněného českého zájmu na silné transatlantické vazbě a harmonických vztazích obou organizací:

- **Konkretizovat pojem „strategické partnerství“.** Má-li být nová strategická koncepce funkčním vodítkem pro budoucí aktivity Aliance, pouhá deklarace úmyslu nestačí. Je třeba vymezit, jakých oblastí se strategické partnerství s EU týká: politicko-strategické (společné posouzení bezpečnostního prostředí a hrozeb, sdílená představa žádoucího stavu), institucionální (nástin kroků k posílení formálních koordinačních mechanismů),



operační (zmínka o vymezení vojenských a policejních misí a o společných *rules of engagement*).

- **Formulovat obecnou výzvu k členským státům, aby hledaly řešení problémů, jež brání zlepšení vztahů EU-NATO.** Aliance by měla dát najevo, že ví o existenci turecko-kyperského sporu a usiluje o jeho řešení. S ohledem na postoj Turecka bude nezbytné, aby obdobnou deklaraci přijala v nějaké podobě i Evropská unie (s ohledem na Kypr). Následně by Česká republika měla podpořit jakékoliv diplomatické kroky, které umožní tento spor překonat.
- **Vyzvat k posílení spolupráce při rozvoji vojenských kapacit.** Nezbytnou součástí by měl být důraz na pokračování procesu specializace národních armád a rozvoj sdílených kapacit (ovšem při současném obnovení důrazu na závazky plynoucí z článků 4 a 5 Severoatlantické smlouvy).
- **Vymezit klíčové „kompetence“ NATO a EU z hlediska České republiky.** Přestože taxativní rozdělení úkolů mezi EU a NATO je nejen politicky neprůchozí, ale bylo by i funkčně kontraproduktivní, Česká republika by měla být schopna jasně formulovat, co od obou organizací očekává. Takto definovaný národní zájem ve vztahu ke vzájemnému poměru NATO a EU by měl být jednotně dodržován českými zástupci u obou organizací. Nabízejí se následující preference: EU – vnitřní bezpečnost v intencích Stocholmského programu a strategické koncepce 2010, krizový management a peacebuilding v sousedství EU, obrana konsensuálně přijatých unijních zájmů za hranicemi Unie, podpora evropských hodnot (například prostřednictvím institucionalizovaných partnerství), sektorové otázky bezpečnosti mimo vojenskou dimenzi (včetně energetické bezpečnosti); NATO – deterence, teritoriální obrana/ochrana (včetně obrany proti politickým hrozbám v kyberprostoru), boj proti externím vojenským hrozbám (státním i nestátním) sdíleným zájmům a hodnotám členů Aliance, vytváření strategického politicko-bezpečnostního konsensu v rámci euroatlantického společenství, šíření euroatlantického modelu civilně-vojenské spolupráce.



Asociace pro mezinárodní otázky

Asociace pro mezinárodní otázky (AMO) je nevládní organizace založená za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Základním posláním AMO je přispívat k hlubšímu porozumění mezinárodnímu dění. Díky svým aktivitám a již více než desetileté historii je AMO vnímána jako přední nezávislý zahraničněpolitický think-tank v České republice.

K dosažení svých cílů Asociace:

- formuluje a vydává studie a analýzy;
- pořádá mezinárodní konference, expertní semináře, kulaté stoly, veřejné diskuse;
- organizuje vzdělávací projekty;
- prezentuje kritické názory a komentáře k aktuálnímu dění pro domácí a zahraniční média;
- vytváří příznivější podmínky pro růst nové generace expertů;
- podporuje zájem o disciplínu mezinárodních vztahů mezi širokou veřejností;
- spolupracuje s řadou dalších domácích i zahraničních institucí.

Výzkumné centrum

Výzkumné centrum Asociace pro mezinárodní otázky bylo založeno v říjnu 2003 jako jeden z hlavních pilířů činnosti Asociace zaměřený na výzkum, analýzu a popularizaci výzkumu v oblasti mezinárodních vztahů a zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky. Náplní činnosti Centra je přispívat k identifikaci a analýze problémů důležitých pro zahraniční politiku České republiky a její postavení v současném světě. Centrum poskytuje nezávislé analýzy, vytváří prostor pro odbornou i veřejnou diskusi o problémech mezinárodní politiky a navrhuje jejich možná řešení. Činnost Centra lze rozdělit do dvou základních, vzájemně provázaných oblastí: výzkumu a expertní analýzy na straně jedné a prostředkování politického a odborného dialogu na straně druhé.

Publikace Výzkumného centra AMO

Všechny doposud publikované výstupy, včetně předchozích vydání Agendy pro českou zahraniční politiku, naleznete na stránkách