

# BRUSSELS MONITOR

## Zpracování NATO do Globální strategie Evropské unie: chybějící propojení?

Martin Michelot

Institut pro evropskou politiku EUROPEUM

- **S blížícím se zveřejněním Globální strategie Evropské unie (EUGS) rostou očekávání týkající se silnější role EU v zahraniční politice. S tím je spojeno přehodnocení role EU jako bezpečnostního aktéra, což je nemyslitelné bez zhodnocení vztahu k NATO. Překážky prohlubování institucionální spolupráce stále přetrvávají, nicméně současné bezpečnostní hrozby či ekonomická situace představují podněty, které by mohly pomoci nasměrovat vztah mezi institucemi novým směrem.**



„Potřeba užší spolupráce mezi EU a NATO“ pravděpodobně představuje jednu z nejotřepanějších frází mezinárodní bezpečnostní komunity. Nespočet publikací, studií a konferenčních příspěvků zmiňuje tento cíl jako zcela jednoznačný, autoři se pozastavují nad nedostatečným pokrokem v této oblasti a uvádějí obvyklé překážky posilování spolupráce (turecko-kyperský problém, institucionální tajnůstkářství). Zatímco před propuknutím ukrajinské krize se tato problematika řešila pouze mezi odborníky a byla zcela mimo zájem veřejnosti, nyní se zdá, že dostala druhou – a rozhodující? – šanci, když rekonfigurace bezpečnosti v evropském sousedství otevřela debaty o institucionální spolupráci, asymetrické válce, boji proti terorismu, schopnosti plánování obrany, partnerství a agendě členství.

Současná doba je navíc stále více protkaná myšlenkami o zahraniční a obranné politice Evropské unie. Připravovaná Globální strategie Evropské unie (EUGS), jejíž finální verze by měla být projednána v červnu 2016 Evropskou radou, by se měla pokusit prezentovat nový podrobný strategický plán pro EU představující konkrétní rámec spolupráce s NATO (explicitně identifikovaný střední Evropou jako prioritní). Současně rozhodnutí Francie aktivovat v návaznosti na útoky ze 13. listopadu klauzuli vzájemné spolupráce zakotvenou ve Smlouvě o fungování Evropské unie (TFEU)(článek 42 (7)) na místo prodiskutování článku 5 Washingtonské smlouvy, vyvolala vlnu otázek o smyslu této smlouvy. Jak interní think-tank předsednictví Evropské komise, Evropské politické strategické centrum (EPSC), poukazuje, „CSDP je dnes primárně nástrojem usmířování a krizového managementu, **ale co příslib vzájemné asistence a teritoriální obrany?**“<sup>1</sup> Tato důležitá otázka upozorňuje na potíže, které pronásledují snahy EU definovat svou roli v oblasti obrany a bezpečnosti, a také schopnost zformulovat tyto snahy směrem k NATO, v souvislosti s potencionálním překrýváním působnosti obou institucí v těchto oblastech.

## Implementace EUGS: jak nejlépe využít bezpečnost

EUGS představuje nutný první krok k posílení dosahu zahraniční politiky EU. Nicméně, jak již uvedla řada expertů, kteří byli požádáni aby se na procesu podíleli, tento dokument může něco změnit pouze pokud zadá jasnou agendu. Sven Biscop uvádí, že EUGS je sama o sobě „pouze nutný první krok k dosažení druhé fáze: stanovení priorit“ a nástroj k identifikaci „jaké existující nástroje musí být posíleny či upraveny – nebo případně jaké nové nástroje musí být vytvořeny a proč.“<sup>2</sup> Podobný postup si přeje řada zemí v čele s Francií - po jakémkoli novém strategickém dokumentu EU by měla následovat Evropská bezpečnostní strategie, ve které budou jasně uvedeny veškeré použité nástroje. Nicméně vzhledem k britské neochotě přijmout (jasnější) roli EU ve vojenských záležitostech nemůže být tento krok uskutečněn zároveň s publikací Globální strategie. Jakkoli je velmi nepravděpodobné, že by tato neochota z britské strany v bližší době zmizela, obzvláště v kontextu kontroverzní debaty ohledně BREXIT-u, pro EU zůstává klíčové tento krok uskutečnit a zabývat se tím, jaké nástroje budou použity nejen pro ochranu územní, ale také pro jakoukoli misi související s ochranou hranic a členských států. V tomto kontextu se od konkrétní a racionální agendy, zahrnující NATO společně s OSN, OBSE a vybranými regionálními aktéry, očekává skutečný hmatatelný výsledek.

Každá takováto diskuse však rychle ztroskotá na vyhlídce institucionálního a/nebo geografického dělení práce mezi EU a NATO, které pochopitelně vyvolává obavy z oslabení jednoty rozhodování o institucionálních prioritách a následné neschopnosti tyto priority efektivně převádět do praxe. To by však nemělo znamenat, že diskuse tohoto druhu nejsou vítané: veškeré racionální diskuse týkající se bezpečnosti v Evropě, s přihlédnutím k rostoucím dostředivým výdajům pro členské státy, by měly poskytnout možnost vyjednávat o ad hoc spolupráci (například o oblasti kybernetického terorismu, kde byla nedávno podepsána

<sup>1</sup> Důraz na původní text.

<sup>2</sup> Towards an EU Global Strategy: Consultace expertů, Institut Evropské unie pro bezpečnostní studia, p. 15. Dostupné z:

[http://www.iss.europa.eu/uploads/media/EUGS\\_Expert\\_Opinions.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/EUGS_Expert_Opinions.pdf)

České vize pro Evropu, evropské vize pro Česko  
 Czech Visions for Europe, European Visions for the Czechs

dohoda<sup>3</sup>) nebo o neformálním rozdělení práce. Jak EPCS pokazuje, „nově vzniká dělba rolí, kde CSDP přijímá větší odpovědnost za krizový management“. V návaznosti na skutečnost, že krizový management NATO na pomyslném žebříčku priorit sestoupil, by uznání silné role EU v této oblasti na Varšavském summitu NATO zajisté přineslo členským státům EU a jejím spojencům, především pak těm, kteří se ujali misí v oblasti krizového managementu, užitečnou strategickou představu do budoucna.

### Společné hrozby, sbíhající se role?

Charakter výše uvedených diskusí je také ovlivněn měnícím se vnímáním bezpečnosti ze strany členských států. Nástup vnitrostátního terorismu, který ukázaly útoky v Paříži, Kodani a Bruselu, bezpochyby přetvořil vnitrostátní dopad zahraniční politiky pro některé členské země EU, zatímco ostatní stále nejvíce znepokojuje agrese ze strany Ruska. Přes toto dělení, které Evropu nešťastně přetvořilo na dva tábory, je bezpečnostní situace v Evropě poznamenána existencí takzvaných „průřezových“ hrozeb a strategických výzev. Jsou to právě „tyto problémy které nemohou být vymezeny geograficky nebo děleny na jako jasné vojenské a nevojenské hrozby“, a které „mají obecně silný dopad na EU“. <sup>4</sup> V rámci této kvalifikace se kybernetický terorismus, protiteroristická opatření mimo národní území a hraniční management řadí vysoko v žebříčku závažnosti a potencionálních rušivých dopadů pro evropskou společnost.

Vzhledem k tomu, že tyto hrozby obsahují jak vojenské, tak civilní aspekty managementu, nabízí se přirozeně možnost racionální jednání mezi EU a NATO. Nasazení námořních jednotek NATO na pomoc Frontexu při ochraně hranic EU může sloužit jako první krok k posílení vzájemného vztahu. Zatímco tato mise není sama o sobě

veliká, její finální přidanou hodnotu určí až dialog mezi oběma institucemi týkající se společných zájmů. Z podnětu prezidenta Obamy také začal dialog o umístění jednotek NATO na libyjském pobřeží za účelem boje proti obchodování s lidmi a zastavení přílivu uprchlíků z této problematické oblasti. <sup>5</sup> Rozšíření spolupráce k libyjskému pobřeží ukazuje, jak může být racionální spolupráce mezi oběma institucemi vytvořena a jak mohou být dále institucionální reflexy vyvíjeny. Možnost takového společného přístupu, společně se silnými stránkami každé instituce v daných oblastech, by měly být zakotveny v Evropské bezpečnostní strategii.

**„Bezpečnostní situace v Evropě je poznamenána přítomností tzv. průřezových hrozeb a strategických výzev.“**

Ta by představila akceschopný rámec pro pragmatickou spolupráci mezi NATO a EU, která by zároveň každé instituci umožňovala dosáhnout vlastních cílů. Takovýto přístup by například prostřednictvím zredukování oblastí působnosti EU mohl pomoci při posilování jejího chváleného komplexního přístupu v oblasti rozvoje a bezpečnosti. Tato forma částečné spolupráce by navíc motivovala členské státy, aby se zapojily do této agendy s vědomím, že konvenční vojenské zájmy zůstávají především v kompetenci NATO, a že Aliance zůstává hlavní bezpečnostní zárukou celého společenství. NATO by se zase mohlo soustředit především na oblasti, kde je nejužitečnější, konkrétně na pomoc při trénování místních vojenských sil, což by zefektivnilo úsek krizového managementu Aliance. Politika partnerství NATO by navíc těžila ze systematictějšího přístupu vzhledem ke skutečnosti, že někteří partneři doufají ve členství v EU. Není tedy

<sup>3</sup> *EU and NATO cyber defence cooperation*, European External Action Service, 10. února 2016. Dostupné z: [http://eeas.europa.eu/top\\_stories/2016/100216\\_eu-nato-cyber-defence-cooperation\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/top_stories/2016/100216_eu-nato-cyber-defence-cooperation_en.htm)

<sup>4</sup> *Towards a new European security strategy? Assessing the impact of changes in the global security environment*. European Parliament, červen 2015, p. 69. Dostupné z:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534989/EXPO\\_STU\(2015\)534989\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534989/EXPO_STU(2015)534989_EN.pdf)

<sup>5</sup> *US backs NATO blockade of Libya to close refugee route*. Euractiv.com, 26. dubna 2016. Dostupné z:

<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/us-backs-nato-blockade-of-libya-to-close-refugee-route/>

České vize pro Evropu, evropské vize pro Česko  
 Czech Visions for Europe, European Visions for the Czechs

nemyslitelné, že by lepší partnerství mezi EU a NATO v oblasti krizového managementu mohlo vést také ke zvýšení normativní síly obou institucí.

**„Není nemyslitelné, že by lepší partnerství mezi EU a NATO v oblasti krizového managementu mohlo vést také ke zvýšení normativní síly obou institucí.“**

## Z umělé vytvořené opozice k přirozené spolupráci?

Integrace role NATO po zavedení EUGS by mohla vést k odbourání trendu regionalizace obraných a bezpečnostních strategií. Po prvním kole opětovného návratu zahraniční politiky na národní úroveň ve světle ekonomické<sup>6</sup> a Ukrajinské krize, která zhoršila národní pozice (obzvláště v oblasti evropského dělení), existovala naděje, že obnovení obranného rozpočtu povede k evropštějšímu přístupu k současným geopolitickým výzvám. Nicméně umělé rozdělení na takzvané východní a západní křídlo NATO vedlo k posílení regionálního přístupu v oblasti bezpečnosti a do určité míry dokonce postavení obou křídel proti sobě v rámci soutěže o institucionální pozornost a zdroje (zejména z USA).

Myšlenka implementace cílů EUGS do specifických struktur NATO by tedy vytvořila evropský konsenzus týkající se použití správných nástrojů, které by Alianci pomohly posunout se od podobných reflexů a navíc by jasněji určily role zemí jako je Česká republika, která není přímo členem ani jednoho křídla. Tento krok je absolutně nezbytný pro posílení pocitu sounáležitosti této kategorie států

s EUGS a pro jejich informování o vazbách mezi EU a NATO v oblastech jejich zájmů. Důsledky procesu regionalizace navíc zvýrazňují jeden z limitů jakékoli zkonstatované institucionální dělby práce: země udržující globální perspektivu (Francie, Spojené království, Německo) a reprezentující většinu použitelných vojenských schopností v Evropě nebo země, které nutně nepatří ani do jedné z těchto uměle vytvořených oblastí (Česká republika, Slovensko, Norsko, Dánsko), se mohou cítit odsunuty na druhou kolej, což se může projevit slábnoucím pocitem sounáležitosti se společnými prioritami.

## Nepříjemné pravdy: schopnosti a role USA

Sestavení společných priorit také posiluje možnosti spolupráce armád. Přes veškeré kritiky na účet ad hoc koalice bojujících v jižním sousedství je nutné si uvědomit, že by k takové spolupráci nikdy nedošlo, nebýt určité interoperability. Existuje tedy operativní východisko pro společné přemýšlení o daných misích. Jestliže se EU snaží vydobýt si roli v krizovém managementu – a zdá se, že ano - toto důležité ponaučení musí být bráno v úvahu. V tomto kontextu by návrh EPCS znovu oživit Permanentní strukturovanou spolupráci (PESCO) v oblasti evropských obranných schopností před sebou měl ještě dlouhou cestu, pokud jde o zachování určitých klíčových sil zakotvených v evropských nástrojích a sjednocení skupiny států okolo jiných projektů jako jsou „Integrovaná evropská lékařská nařízení nebo společný Helicopter Wing“<sup>7</sup>. Schopnost Evropanů spoléhat na své vlastní struktury je již delší dobu dokládána i snižující se závislostí na amerických silách, což je skutečnost, kterou prezident Obama znovu připomněl 24. dubna v Hannoveru.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Viz zejména: Telo, Mario, Ponjaert, Frederik, *The EU's Foreign Policy: What Kind of Power and Diplomatic Action?* (Routledge, 2016) pro detailní analýzu fenoménu "renacionalizace".

<sup>7</sup> *In Defence of Europe: Defence Integration as a Response to Europe's Strategic Moment*. European Political Strategy Centre, 15. června 2015. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/epsc/publications/notes/sn4\\_en.htm#h22](http://ec.europa.eu/epsc/publications/notes/sn4_en.htm#h22)

<sup>8</sup> *Remarks by President Obama in Address to the People of Europe*, 25. dubna 2016. Dostupné z:

<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/04/25/remarks-president-obama-address-people-europe>.



***„Nejdůležitějším cílem EU v oblasti zachování silného pracovního vztahu s USA by mělo být přijetí silnějšího evropského pilíře v rámci struktur NATO.“***

Vzhledem k tomu, že Proces obraného plánování NATO (NDPP)<sup>9</sup> nemá žádný náležitý ekvivalent na úrovni EU, a že otázka duplikace schopností je hlavním důvodem americké zdrženlivosti ohledně spolupráce mezi EU a NATO, se podobné plánování neobejde bez překážek. Přestože deklarace ze summitu NATO ve Walesu uznává, že „silnější evropská obrana přispěje k silnějšímu NATO“<sup>10</sup>, David Yotes uvádí, že „taková duplikace, jež by mohla být nejškodlivější pro politickou kohezi Aliance, by etablovala samostatný proces obranného plánování a struktur nařízení EU.“<sup>11</sup> Přes nejistotu týkající se budoucí pozice USA jako globálního vůdce by mělo být nejdůležitějším cílem EU v oblasti zachování silného pracovního vztahu s USA přijetí silnějšího evropského pilíře v rámci struktur NATO. Posílení klíčového evropského faktoru by Evropě pomohlo odpovědět na výzvy v jejím okolí, speciálně v oblastech, kde je vedoucí pozice USA zpochybňována. Silný evropský pilíř v rámci NATO by umožnil rázné použití řídicích a kontrolních struktur NATO v případě jednotlivých operací, což by ve skutečnosti posílilo strategickou nezávislost EU. Zároveň by nedošlo k poškození vztahů s USA a zmínil by se strach spojenců, pro něž NATO představuje nejdůležitější bezpečnostní záruku poskytnutou Spojenými státy.

## Závěr

Nastavení rovnováhy ve vztahu s NATO by mělo být součástí ambiciózní Evropské bezpečnostní strategie, která vytvoří nové akceschopné závazky pro Evropu. Jakákoli strategie by také měla poukazovat na prostředky nutné k naplnění těchto závazků a NATO by rozhodně mělo být její

součástí. Silnější spolupráce mezi EU a NATO jistě může přispět ke zvrácení některých znepokojujících ekonomických či politických trendů, které sužují obě instituce, jako jsou výdaje na obranu a nedostatek schopností či pomoci adresovat průřezové hrozby, kterým EU i NATO čelí. Samozřejmě stále existují pochybnosti týkající se politického odhodlání Evropy posunout se vpřed s takovými ambicemi v důsledku „nejdříve-NATO“ přístupu, který některé země mají a skutečnosti, že míra pochybností o validitě evropských projektů dosahuje historického maxima. To přispívá k pravděpodobnosti varianty, že budoucí cestou k integraci v oblasti evropské obrany bude PESCO, jak navrhuje EPCS, a bude tak vyhovět hlasům zaznívajícím z některých členských států, které chtějí vybudovat silnější obranou identitu. Po prvním použití článku 42(7) a diskusích mezi Francií a střední Evropou o nasazení bojových skupin EU (ve které je V4 pro první semestr 2016 v operační pohotovosti), jsou první náznaky posílení evropské obrany na obzoru.

***„Jakákoli strategie by také měla poukazovat na prostředky nutné k naplnění těchto závazků a NATO by rozhodně mělo být její součástí. Samozřejmě stále existují pochybnosti týkající se politického odhodlání Evropy posunout se vpřed s takovými ambicemi v důsledku „nejdříve-NATO“ přístupu, který některé země mají.“***

Zveřejnění Globální strategie, a v budoucnu snad i Evropské bezpečnostní strategie, může pomoci zkonkretizovat nové ambice a vytvořit racionální agendu pro oblast spolupráce s agenturami NATO. Společně s oživením skupiny komisařů zabývajících se vnější činností (Blockmans and Russack, 2016), snížila Vysoká představitelka Mogherini

<sup>9</sup> Čímž „NATO identifikuje schopnosti a podporuje jejich vývoj a osvojení spojenci, aby tak dostalo svým bezpečnostním a obranným cílům“.

<sup>10</sup> *The Wales Declaration on the Transatlantic Bond*. NATO, 5. září 2014. Dostupné z:

[http://www.nato.int/cps/on/natohq/official\\_texts\\_112985.htm](http://www.nato.int/cps/on/natohq/official_texts_112985.htm)

<sup>11</sup> Howorth, Jolyon, Keeler, J. *Defending Europe: The EU, NATO, and the Quest for European Autonomy*. Palgrave, 2003, p.96.

České vize pro Evropu, evropské vize pro Česko  
Czech Visions for Europe, European Visions for the Czechs

disproporční vliv členských států na EEAS a posunula tak rovnováhu nadnárodních společností tak, aby byla v souladu se zakládajícími smlouvami EU. Mogherini by se však měla mít na pozoru, aby se EEAS neposunula moc blízko ke Komisi. Některé členské státy již varovaly, že riskuje možnou ztrátu jejich sympatií a potencionálně brání efektivitě Evropské služby pro vnější činnost.

**Martin Michelot** je vedoucí programu Globální Evropa, vedoucí výzkumu EUROPEUM v Praze a nerezidentní spolupracovník pařížské kanceláře German Marshall Fund Spojených států.



Co-funded by the  
Europe for Citizens Programme  
of the European Union