

Česká bezpečnostní politika a její perspektivy

II. výroční bezpečnostní konference

**14. – 15. listopadu 2005
Senát Parlamentu ČR
Praha**

Sborník přednesených příspěvků

**Uspořádal:
PhDr. Libor Stejskal**

Obsah

Prospects of the Czech Security Policy in Context of the EU and NATO Development	3
PhDr. Vladimír Müller, CSc.	
The Evolution of NATO and its Relationship with the EU	9
Benoît d'Aboville	
Vývoj NATO a jeho vztah k EU	16
Benoît d'Aboville	
Bezpečnostní budoucnost České republiky v kontextu přípravy Bezpečnostní strategie ČR 2006	24
PhDr. Miloš Balabán, Ph.D.	
Bezpečnostní budoucnost České republiky: Prognostická šetření	30
PhDr. Antonín Rašek	
Rozšířené pojetí bezpečnosti a jeho možný vliv na přípravu Bezpečnostní strategie ČR 2006	36
PhDr. Libor Stejskal	

Sborník neprošel jazykovou úpravou.

Prospects of the Czech Security Policy in Context of the EU and NATO Development

PhDr. Vladimír Müller, CSc.

Náměstek ministra zahraničních věcí ČR pro unijní záležitosti

From the past to the present

Jean Monnet once famously said: if you cannot solve the problem, so change the context.

At the early 1950s, there were going on two parallel processes which competed to each other, but which actually corroborated one another. On the one side there was the European Coal and Steel Community making and on the other side there was European Defence Community being conceived. There was only a six month gap in time separating both parallel negotiations. Whereas the European Coal and Steel Community was set to make Germany's reindustrialization possible, the European Defence Community was meant to do the same trick with Germany's rearmament. We know that while the European Coal and Steel Community successfully sailed through, the European Defence Community foundered on the rock of non-ratification in the French National Assembly. Afterwards, a context was changed and the issue of Germany's rearmament after the World War Two was alternatively dealt with under the aegis of NATO. This way turned out to be most productive one.

When Etienne Davignon launched in November 1971 an idea of European Political Cooperation, it was understood as a counterpart to Paul Werner's seven-stage plan to attain an Economic and Monetary Union. In the end, the European Political Cooperation instrument was incorporated into the Single European Act of 1986.

All lessons of history of the European integration I have touched upon so far, attest to a simple common sense rule: you cannot put the cart before the horses. In other words, even though the European integration is a political process, it can move in step only with the functional solutions, that is, those which work. As the examples from the European Union history tell us the gist of such outcomes has to aim at perceived balance of its parts.

Functional balance has always emerged from what I would call a competitive parallelism. This practice was seen in the Maastricht Treaty where an Economic and Monetary Union was construed on one side and Common Foreign and Security Policy on the other side. Idea of competing parallelism suggests that economic integration and foreign policy co-ordination cannot be developed in one-size-fits-for-all fashion. Resulting differences are not to the detriment of the European integration process, but on the contrary, they add up to it a needed dose of dynamism.

Dynamism as a systemic feature entails a potential for responding speedily when the reality urges assembling the political will. In the case of European Security and Defence Policy, a prime mover was Kosovo campaign in spring 1999. This watershed helped for the European Security and Defence Policy institutional groundwork to be elaborated at the Intergovernmental Conference in 2000 leading to the Nice Treaty. The groundwork consists of Political and Security Committee, Military Committee and Military staff. This arrangement rose however out of a changed context once again. As late as at the onset of 1990 the European Union was in the security and defence policy field betting on the "services" of the Western European Union and its Petersberg tasks missions respectively. Nevertheless, widely dispersed type of membership in the Western European Union – there is actually four-tier scale of membership and affiliation in Western European Union – caused that the European Union was compelled to look for more focused structures to conduct its security and defence policy goals.

Out of the available options for the European Security and Defence Policy, liaising with NATO has emerged as the most strived-for option. At first, it found its practical expression in the concept of Combined Joint Task Forces. However, it is better known under its umbrella name Berlin Plus Formula.

Framework of competing parallelism coupled with abrupt changes of context have as their consequence that European Security and Defence Policy cannot follow pre-planned direction. More often than not it has to keep on going along the bumpy roads. These true words, used by European Union Foreign Policy Chief Javier Solana, are fitted as an appropriate reference to the events of transatlantic discord which broke out in connection with the Iraq war. As to the further development of European Security and Defence Policy, the controversy came to a head at the "Praline summit" in April 2003. Nevertheless a positive turn-around repeated itself, again derived from a change of context. In December 2003 the European Union Heads of State and Government at their summit adopted a concept of NATO – EU liaison arrangement reinforced by the battle groups military capability concept.

This is where we find ourselves now. The European battle groups concept is based upon the experience gained during Artemis operation in the Democratic Republic of Congo. This example shows that the European Union is serious about building up its proper military capabilities and offering them as assets to sorting out urgent security problems almost around the world.

The Czech Republic has made great efforts so far in actively contributing to the new way of complex solutions to current security threats and problems. In the military field the Czech army developed unique capabilities which we had offered to NATO and we are prepared to contribute to the European Security and Defence military capabilities. There goes a conventional saying that in the case of NATO there was the Czech army in the first place which joined the Alliance while in the case of the European Union it was the whole state who entered it. Within the European Union

context, we have to strengthen our economy in the first place to provide us with a solid base to ensure our security.

Fundamental change in the security environment

Whereas in the Cold War period there was a bipolar scheme of security environment, nowadays the security policy has to grapple with deep asymmetry. Whereas in the past we conventionally prepared for the war of territory, nowadays we are faced up with the war on terrorism. The threats are no longer concentrated but they are dispersed. They can't be tackled by huge armies but by expeditiously generated forces able to project power. Instead of territorially-focused warfare there is an approach of network-centric kind of military operations.

The technological progress is also implanted into the changes of warfare. For example, electronic jamming capabilities are crucial. Nevertheless they show the degree of vulnerability given to a potential enemy.

Technological progress should be a driving force in creating integrated and/or rather single market in armaments in the European Union. So far there is a major treaty obstacle (Article 296 of the Treaty on European Community) which does not allow the potential of a single market to be made the most of. A promising wind of change can be seen in the Green Paper by the European Commission advocating progress in doing away with the obstacles on the road to more efficient industrial base for armaments.

In the Cold War the US was prepared to protect Europe under the auspices of Article 5 of the Washington Treaty, paradoxically it was after the September 11, 2001, when the Article 5 of the Washington Treaty was ever evoked and at the same time yet in favour of the US. Quite a time after this horrific event the Europeans thought that terrorism could be confined to territories other than their own. Bombings in Madrid and especially in London heralded a wake-up call that new threats can come not only from outside but also from within. That is why a whole variety of European Union policies are to be adjusted accordingly.

The new security doctrine has to put emphasis not only on military capabilities but also on a complex range of actions. While in the past there was a practice of nation-building, at present there is "institution-building". It doesn't hold true not only internally, that means for those Member States of NATO and the European Union which are actively engaged in sorting out the security problems, but it is valid also externally, that is, it concerns so called "failed states". All this is included in the European Security Strategy. This framework concept stresses not only generating adequate military capabilities, but it also emphasises the need of developing post-conflict solutions, that is, police force, judiciary and administrative capacities in such hot places as Kosovo or Afghanistan. Both military and civilian solutions have to be looked for in multilateral context. And this is precisely what the European Security Strategy avows to do convincingly.

As to the last stage of European Security and Defence Policy development, the preparing of assets such as European battle groups should serve the main international organisations taking care of peace-building. The prime "customer" in this respect are set to be the United Nations. What the experience of the operation Artemis showed is, what is called "a bridging model". That is that the European Union military capabilities are rapidly deployed to stabilize the security environment and to prepare ground for the United Nations to take over.

The "bridging model" concept has not been shaped only in the military sphere but it is attempted to be applied in relation between the European Union and the African Union in Sudan. This provides further evidence that it is worth forming a multilateral network which could become also an asset for the future.

Fundamental change of security context at the onset of the 21st century puts new requirements on the combination of the external and internal dimension of the policies which the European Union has been practicing. In this respect you can't differentiate between pure external policies on one side and mere internal policies on the other side. A prime example can be observed these days in the energy sector. Foreign policy coordination within the European Union has to take into account that the Union will increasingly import an ever-larger part of its energy supplies. Consequently, foreign policy coordination in the European Union has to take heed not to deepen its energy vulnerability. Internally, the European Union is set to follow the path of completing internal market in electricity. More internal integration is needed in the field of building gas and oil reserves. These are also recommendations of the informal summit of the heads of state and governments at Hampton Court near London at the end of last month. Externally, securing reliable energy supplies should be a constant element in the European Union foreign policy, for example, in the Middle East.

The Czech Republic takes the recommendations of the Hampton Court summit as the most suitable option how the European Union policies could contribute to lessening of its vulnerability. A crucial aspect of equipping the European Union with a reliable energy policy is the protection of energy-supplying infrastructure. Coordination among the Member States in this respect is the latest initiative the European Union has been working upon. The Czech Republic is determined to do its best in this field.

Another instance where external dimension of internal policies and internal dimension of external policies are intertwined is migration. The European Union is thus obliged to develop not only a common visa and asylum policy but it would be advisable for the Union to spur an internal migration which should help it cope with its demographic and economic competitiveness problem.

Migration to our country is a phenomenon which is quite recent for the Czech Republic. The latest data show that in the course of the last 15 years there were 77 500 asylum applications filed in the Czech Republic. 2 500 persons were granted asylum. It shows that the Czech Republic

becomes not only a transit country but also a country of destination for various migrants. This is a change of context, we have to be prepared to get used to ever more.

The fight against terrorism

While pondering on the fundamental changes in security environment and broad-based security concept in general, we can't avoid focusing our minds on the newest ubiquitous threat – that is global terrorism. The harshest reminder are the recent bombings in Jordan.

As I have mentioned earlier, the European Union has been affected by the acts of violent terrorism itself. The current British presidency of the European Union has staked out the progress in fight against terrorism as one of its core tasks. The progress will be summed up in the Action Plan for the fight against Terrorism. This is a cross-pillar exercise. It comprises both the streamlining of activities in the internal financial market and the complex profile of the Justice and Home Affairs cooperation. In the former case – integration of financial markets – there is a need of clamping down on terrorists' finances. In the latter case – that is, all dimensions of Justice and Home Affairs cooperation – the European Union activities will handle the issues of radicalization of young people, recruitment of terrorists but also establishing joint police teams. Complementary to this will be a common visa policy which will be elaborated along the lines of common standards, for example, on ID cards. The Action Plan for the fight against terrorism picks up on the Hague Programme agreed by the European Council in November 2004. The Hague Programme encompassed both the common asylum policy and the common visa policy.

Unfinished institutional scheme

It needs to be reminded that legally it is the European Constitutional Treaty with its framework of permanent structured cooperation which allows the European Union to stand up to the new challenges. The permanent structured cooperation has been set to evolve in line with the European battle groups concept. Another legal asset included into the European Constitutional Treaty is a Solidarity Clause. Nowadays we have a political accord reached at the European Council in March 2004 after the terrorist attacks in Madrid but a legal concept creates a stronger bond than a pure political understanding.

An instrument for strengthening industrial capabilities of the European Union Member States needed for the European Security and Defence Policy is developed under the umbrella of the European Defence Agency. It was created in June 2004. Its establishment was inspired by the European Constitutional Treaty.

Recently a new institutional practice combining the financial assets and the administrative capacities of the European Commission on the one side and the political expertise of the European Union Member States accrued in the Council on the other side has been used in "ESDP field missions". Major examples are related to Georgia where it was ESDP mission called EUJUST

Themis or EUJUST LEX mission in Iraq. The last contribution which has been under preparation would be EU monitoring mission on the borders of Ukraine and Moldova starting in December.

So I can conclude that the EU has undertaken not only a lot ambition but also a lot of action. It can gain more credibility if it will carry on doing actions in the style of functional balance I explained earlier.

At the beginning I mentioned a positive sorting out of the issue of the German reindustrialisation and rearmament after the World War II through the European and Transatlantic integration. It was the solution which helped the Czech Republic after the Cold War. Nowadays the Czech Republic and Germany are the best allies. We are under preparation to create a joint European battle group. The Czech and German soldiers, along with the Dutch and the Danish units, are part of Provisional Reconstruction Team in Afghanistan.

These are assets we should continue to develop. It is important how our people perceive our security.

The Evolution of NATO and its Relationships with the EU

Benoît d'Aboville

Former French Permanent Representant to NATO and former Ambassador to the Czech Republic

After the Iraq crisis there is a willingness to rebuild the transatlantic relationship on the basis of concrete and pragmatic cooperative steps, moving on a case by case basis. There is no longer accusation thrown at the EU to be a „potential threat to NATO“ and NATO itself is eager to enter into a new chapter of its already long existence. However there is still a great uncertainty to where NATO is going. The informal summit scheduled on the fall of 2007 could be therefore an important dateline for the Europeans to present their own priorities.

Just before the Prague Summit (21 nov 2002) the key buzz word in the media about NATO was „is NATO still relevant?“ The theme was widely talked about at three levels:

- political: if „the mission determine the coalition“, NATO is therefore no longer the prime option in a crisis;
- strategic: as Europe is no longer a military priority for the US, even if further enlargement remains politically important, is NATO still important?;
- militarily: the lack of European capacities, as a result of pressure for the a „peace dividend“ after the fall of the Berlin Wall, continuing static configuration of most European armies (only FR and UK had real expeditionary experience, as former colonial powers, while FRG was still hamstrung for constitutional reasons) and low level of expenditures was branded as making the possibility to act together increasingly doubtful (the NATO Secretary General, Georges Robertson speaking, at that time, of the „European pygmies“).

Today, NATO is enjoying a burst of activities, mostly deriving from seizing contingencies, past or present, but without, so far, a clear orientation:

- NATO is active at the level of expeditionary missions: Kosovo (still 17 000 soldiers) Afghanistan (towards 10000 soldiers). Active Endeavour (which the Russian will join)and NTMI-Irak (which is a very marginal operation) are more politically symbolic than military relevant.
- The Alliance is discovering the humanitarian field: logistical support to UA in Darfur and to UN in Pakistan.

- It is reshaping its forces and command structure with the NRF and the creation of new deployable HQ's.
- The NRF, as an „entry force“ has been established, albeit the force generation process has been disappointing and the debate about how to use it still open: if ones don't use it there is a risk of political disengagement. If it is used as a substitute for normal generation of forces it will kill it, the principle of the rotational commitment for a limited duration (30 days on theatre) being no longer applicable.
- NATO, lastly, is exploring ways to develop a political dialogue within the NAC and outside, with the EU and other international institutions like OSCE and the UN.

In this process, two important questions are now raised:

- Where does that lead NATO as a transatlantic institution?
- Will nations be ready to face the mounting costs in NATO and how the Europeans will be able to influence its evolution?

Those are not idle questions given the present tensions on resources and the political commitments made with two political rendez vous: an informal summit in the fall of next year, officially aiming at discussing „transformation“, and a full summit in Washington in 2008.

1) Already the capacities of the allies are stretched to a point where the question of generation of forces and prioritizing interventions and mission is becoming a key issue.

Everybody has heard about the perennial quest by the succeeding Secretary General of helicopters and other assets and the frustrating experience of generation of forces conferences leading only to a partial fulfilment of the mission requirements. Beyond the questions of the scarcity of some key enabling capacities, which is still the consequences of a low level of expeditionary readiness (it is especially true of the new members) there is the issue of the nations willingness to contribute – both politically and financially. Each situation is case specific:

- Kosovo: is an old commitment (the KFOR rose at the start up to 60 000 soldiers) but politically certainly not a residual one. There is obviously“ a Balkan fatigue on the part of many allies. After transferring „Concordia“ in Macedonia and the „SFOR“ in Bosnia – Herzegovina to the EU (the later in dec. 2004) the issue of the future of NATO 7000 soldiers presence in Kosovo is debated: the US wish to reduce its already small participation (1700 against 8000 from IT GER and France-. CZ is providing around 500, at the level of AUST, MAROCCO, FIN, GR). So far the coming political debate on status has been freezing the issue for a while and reorganization around „task forces“ has been put into play.

- Afghanistan: with almost 10.000 soldiers from NATO (France is since 3 years maintaining a commitment of 600 soldiers and led the ISAF in 2004 – CZ has around 60). While many allies were already participating from the start to OEF, NATO commitment started in an indirect way: first there was in June 03 a HQ support of the German-Dutch contingent in a UN mandated mission, then NATO took responsibility for the military part of PRT in the northern regions, the most secure one, and started to insure with OEF the security of the dec. 04 presidential elections. The further transfer to ISAF of existing US PRT to individual allied nations in the West and now in the South is presently raising the question of the growing synergy between the US coalition OEF and the NATO ISAF and the form of the continuing NATO presence in this country.

The NATO engagement was therefore progressive and without a pre-planned strategy (and even an idea of the exit strategy). Given the distance and cost of operations one may understand the hesitations of nations. However, it is also true that NATO ally's involvement in Afghanistan benefited from the reluctance from many allies to engage in Iraq, Afghanistan providing a compensatory approach within NATO.

- In Iraq NATO is, for the time being, playing a marginal role compared to the coalition investment in the training of army officers both in Baghdad – with all the security problems one can imagine – and outside, in NATO schools.

It is easy therefore to see why this expeditionary role of NATO is raising a lot for questions in the coming years:

- what NATO will do beyond becoming the present the exit strategy of US led coalitions when there is a political need to reduce US forces on the ground by election time in 2008?
- will it become a political way to share the burden with a stretched out US army and an US opinion new reluctance to engage on the ground?
- or is there a new commitment by NATO nations to engage on crisis management and stabilisation worldwide, may be in conjunction with the UN?

In this context, one may wonder if the issue of humanitarian intervention is not opening a new direction. Even if in Bosnia and Kosovo NATO provided help to refugees, it is a new venture for NATO.

When the tsunami struck South East Asia coasts NATO hesitated but having no appropriated assets in the area remained on the sidelines. Transportation of UA soldiers to Darfur in the framework of an UA operation supported by the UN led to a bit of competition with the EU whose presence on the field was already established. Ferrying help and medical assistance to Pakistan, in response to a country who is neither a partner nor an associate (even if given with its presence in Afghanistan some contacts with Islamabad had been established) is therefore a new development.

Obviously it is politically much easier to get support in capitals for that kind of interventions which provides also a change of image for NATO: the duration and the cost of the operations are much smaller than the other kind of missions and the issue of capacity, beyond air transportation, for most allies is not as much a problem as with expeditionary military missions. The risk however is that NATO priorities would shift somewhat in some countries toward those NATO tasks which are more similar to a „super NGO“ rather than those of an expeditionary military alliance.

2) The mounting cost of military expeditionary missions is also putting into question the existing financing mechanism and the way the burden of providing assets for the missions is shared.

The diversity of the NATO membership is reflected in the contributing pattern. With a total NATO budget (civilian and military) of 1,7 billion euros in 2005, five nations, US- Germany- UK- France (7,87 %, 4th contributor) and Italy, are alone contributing, in that order, to 75 % of the total fixed expenditures. CZ contribution is 0.84 % of the total as 15th contributor out of 26).

When considering the expeditionary expenditures, where each country is contributing to its own forces, under the principle of „cost lies where they fall“, the situation is as unbalanced, with perhaps the US contributing less (they are only the 4th force contributor to NATO as the result of the engagement in Iraq) and Spain more (given its new contribution to ISAF).

In fact the major contributors to operations being also the major contributors to the fixed budget of NATO are in a way paying twice (NATO currently is only paying for SIC and HQ). At the same time the idea of moving to more common funding, which is much in favour for those 17 countries who are contributing less than 2% to the budget, will be obviously resisted by the biggest contributors and is raising the issue of the risk of NATO becoming a mercenary alliance, thus losing a key component of the Alliance: the spirit of political solidarity. One way forward therefore is a slight modification of the present policy to reimburse collectively the expenditures made by nations which provide key enablers on theatre which will be used by several nations when they rotate their contingent.

Even so expeditionary missions will remain, in terms of military assets, costly for the nations who participate therefore reducing the options of smaller countries either to „niche“ capacity (hospitals e.g.) or to sub-military tasks (civilian-military role e.g.).

Further complicating the debates, is the obvious fact that expenditure on operations weight heavily against transformation priorities, which are a key task for the former Warsaw Pact members as well as for many old members.

3) It is therefore quite important to weight carefully the idea that NATO could engage more and more on stabilisation and reconstruction tasks, the new idea „à la mode“, mostly as a by product of the US experience in Iraq.

The theme of „winning the peace and not only prevailing in the war“ is a priori seductive within NATO circles, if only because it allows for smaller countries to make a contribution that they could afford at the level of military and because it seems easier to sell to Parliament and public opinion.

However they are also a considerable downside for NATO as a military institution:

- If NATO takes charges of the civilian side of stabilization and reconstruction, why EU and UN as well of others international agencies, will feel as motivated to contribute? (This is the risk now in Afghanistan.)
- NATO has no experience nor proper instruments to do the job: contracting out NGO and specialized civilian firms is hugely expensive (as the PRT experience shows) and difficult to manage for a military institution.
- NATO risks to be bogged down for a long duration in those commitments, at the cost of other missions and its own flexibility to respond to new crisis.
- It could constitute a formidable alibi for some nations to maintain a political commitment to NATO at the expense of their military commitment for transformation of the armed forces, making NATO a hollow military institution, which in turn will make it collectively less relevant for real crisis management.
- It is utterly unrealistic to consider that NATO could mobilize EU resources to do the job: EU has no desire to become a civilian agency of NATO...

4) The issue of the relationship with the EU, especially at a time when stabilisation and reconstruction costs are in the forefront, is still considered by some as unsatisfactory, even if pragmatic formula are sought.

At the time of the formal acceptance of the new framework of the working relationship between UE and NATO, the so called „Berlin Plus“ agreement (dec 02) there was a consensus on both side to build a relations which will not impinge on the autonomy of decision of each institution. Moreover given that the scope of NATO role and that of the EU activities are widely different, it was agreed to focus on areas of common concern: crisis management and related security issues.

This led to some valuable work, especially in the Balkans, where the two organisations are not only committed but complementary. It is the prospect of associating with the EU which has been the prime factor in stabilization and reform in the area while the presence of NATO troops in Kosovo is acting as a deterrent to the renewal of such troubles as in March 2004.

As it is well known, there have been also some institutional problems: on the side of NATO, the Turkish problem with Cyprus, now a full member of ESDP and, on the side of the EU, the complications arising from the separation of role of the Council and the Commission (the defunct Constitution would have provided a solution). Also cultural and political differences continue to

show: it is striking to see the representative of the many nations to adopt different position in NATO and in the UE on the same issue discussed in both fora.

In spite of those hitches, one no longer can say, as in the past, that the two Brussels institutions are ignoring each others: contacts are frequent, including through the joint meetings of NAC/PSE. On the military side, issues both technical and political, related to the possible double billing of forces to the NRF and European GT, the work of the new European Defence Agency, or the representation of NATO countries in the European Defence staff as well as the presence of EU countries at SHAPE have been largely solved.

How things could be improved without making one forum subordinated to the others, taking into account that that 19 of the 26 members are the same, but that the US, while having also a direct dialogue with the EU, is intent in maintaining a „pre-eminence“ of NATO on security issues ?

A lot of ideas have been discussed: from reviving the „European pillar in NATO“, informal ministerial meetings, direct relationships at the level of the Secretariat or joint specialized committees (on armament e.g.). In spite of former chancellor Schroeder call for a profound review of the issue of the political structures supporting the transatlantic relationship, at the last Werkhunde, there as not been however much willingness to move and to make a radical departure from the present institutional cooperation (branded sometimes as belonging to „theology“), the priority being rather to achieve concrete results on a pragmatic way.

Among several issues already calling for a cooperative strategy, and which are particularly relevant for Prague, one may mention:

- the Balkan strategy after an agreement on the Kosovo status;
- the issue of the next enlargements in 2008. There is no linkage between NATO enlargements and those of the EU. However the new mood in the EU may lead to an unbalancing of the present policy of countries, like Ukraine or Georgia, seeking to maintain a parallel candidacy;
- the relationship with Russia in order to avoid the temptation of „forum shopping“ and different signals on issues like Byelorussia (a partner in NATO).

In conclusion, both the issue of „reinventing“ NATO or giving a new direction to NATO-UE relationship boils down to an old question: „do we need to reinvent the West and against whom?“

In Europe, NATO has insured an historical decisive role during the „Cold War“ in providing a framework for the East West relationship and it was important in giving stability to the process mending the split on the European continent. It was also the key factor in putting a stop to the Balkans civil war.

The idea that NATO could now undertake a worldwide role of stabilization, reconstruction and training, in order to prevent the collapse of weak states around the planet is indeed challenging.

But where are the resources and where is the will of individual nations to commit them to one single organization for the duration which will make it efficient? It is important to delineate what the new NATO could but also to recognise that it cannot do everything.

The concept of „reinventing a new form of colonialism in the XXIst century“, without of course the „bad elements“ of the former one, is a temptation in front of the mounting disorders in some part of the world, which, because of globalisation, are coming closer to our borders. However it is precisely because of globalization that this concept would fail.

It is therefore much more efficient, while „thinking globally“; to act locally taking into account the specificity of each crisis and theatre and using all the organizations whose capacities are best adequated to the situation.

In short, in a global world, the issue is not so much to reinvent „euro-atlantic structures“ but rather to the new multilateralism make to work, encompassing the wide array of existing institutions and allowing the participations of all.

Vývoj NATO a jeho vztah k EU

Benoît d'Aboville

Bývalý stálý představitel Francie v NATO a někdejší velvyslanec Francie v České republice

Po krizi transatlantických vztahů, která byla spojena s válkou v Iráku, existuje na všech stranách ochota ke změně těchto vztahů na základě konkrétních, pragmatických kroků vzájemné spolupráce, které budou vázány vždy na jednotlivé úkoly či mise. EU už nemusí čelit obvinění, že je pro NATO „potenciální hrozbou“, a Aliance sama je ochotna zahájit novou fázi své již nyní dlouhé existence. Stále ale není zdaleka jasno v tom, kam NATO směřuje. Neoficiální schůzka vrcholných představitelů členských států plánovaná na podzim roku 2007 by proto pro Evropany mohla být důležitou příležitostí k tomu, aby představili své vlastní priority.

Těsně před pražským summitem NATO (21. listopadu 2002) zaznívala ve všech médiích jedna a táž otázka: „Je NATO stále ještě zapotřebí?“ O tomto tématu se podrobně diskutovalo na třech úrovních:

- politická úroveň: jestliže o složení koalic rozhoduje úkol, který je třeba splnit (podle zásady „the mission determines the coalition“), zásah prostřednictvím mechanismů NATO už není v krizi automaticky první možností;
- strategická úroveň: jestliže Evropa už není pro USA vojenskou prioritou, jakkoli si její další rozšiřování zachovává svůj politický význam, nakolik je NATO stále ještě důležité?
- vojenská úroveň: nedostatečný vojenský potenciál Evropy - výsledek tlaku, který po pádu Berlínské zdi vedl k přesměrování finančních prostředků na nevojenské účely, přetrvávající statická konfigurace většiny evropských armád (jedině Francie a Velká Británie mají jakožto bývalé koloniální mocnosti skutečnou zkušenost s vojenským angažmá mimo vlastní území, zatímco SRN je stále ochromena svými ústavními ustanoveními) a nízká úroveň vojenských výdajů, to všechno vedlo ke stále vážnějším pochybám, zda USA a Evropa mohou zasahovat jako rovnoprávní spojenci (generální tajemník NATO George Robertson svého času mluvil o „evropských trpaslících“).

NATO v současné době zažívá období horečné aktivity. Většinou ovšem reaguje na aktuální události, ať už v minulosti nebo v současnosti – co zatím chybí, je jasná orientace do budoucna:

- NATO je aktivní v expedičních misích, to jest zejména v Kosovu (stále ještě 17 000 vojáků) a v Afghánistánu (téměř 10 000 vojáků). Operace Active Endeavour (k níž přistoupí i Rusové) a Výcviková mise NATO v Iráku (což je operace zcela okrajová) mají spíše politickou symboliku než skutečný vojenský význam.
- Aliance začíná být aktivní v humanitární oblasti; jedná se zejména o logistickou podporu sil Africké unie v Dárfúru a OSN v Pákistánu.
- Reorganizuje své jednotky a strukturu velení – byly vytvořeny pohotovostní síly NRF (NATO Response Force) a nová velitelství.
- Síly NRF byly koncipovány jakožto jednotky pro „zahajovací operace“, po jejichž nasazení budou případně v daném místě rozmístěny další početnější síly. Proces utváření NRF byl ovšem zklamáním a je stále ještě otevřenou otázkou, jakým způsobem budou tyto jednotky využívány: pokud se využívat nebudou, je tu riziko ztráty politické vůle k investicím do NRF. Pokud by měly suplovat standardní proces vytváření sil NATO, bude to jejich konec, protože v tomto případě nelze použít zásadu rotačního poskytování jednotek vždy na omezenou dobu (30 dní v terénu).
- V neposlední řadě se NATO snaží rozvíjet politický dialog v rámci Severoatlantické rady a navenek s Evropskou unií a dalšími mezinárodními institucemi, jako jsou OBSE a OSN.

V tomto procesu nyní vyvstávají dvě důležité otázky:

- Kam se touto cestou ubírá NATO jakožto transatlantická instituce?
- Budou státy ochotny se vyrovnat s rostoucí nákladností NATO a jak budou Evropané schopni ovlivnit vývoj Aliance?

Toto nejsou rozhodně plané otázky, vezmeme-li v úvahu současný tlak na zdroje NATO a politické závazky vyplývající ze dvou plánovaných politických schůzek: neformální schůzky na nejvyšší úrovni, která se bude konat na podzim příštího roku a má oficiálně na programu „transformaci“, a oficiálního summitu, který proběhne ve Washingtonu v roce 2008.

1) Už nyní je potenciál NATO využíván na hranici možností spojenců a klíčovým problémem se stává způsob vytváření sil a určování priorit při zásazích a misích.

Každý slyšel o věčném shánění vrtulníků a heroické snaze nového generálního tajemníka tyto i další nezbytnosti pro operace NATO zajistit. Každý také ví o frustrujících zkušenostech z konferencí, na nichž se síly NATO vytvářejí a na nichž jsou potřeby misí naplňovány jen částečně. Kromě nedostatku některých klíčových složek vojenského potenciálu, což je stále důsledek nízké míry připravenosti členů k vojenským expedičním úkolům (obzvláště to platí pro členy nové), je problémem i obecně nízká ochota jednotlivých států přispívat, a to jak politicky, tak finančně. V každé lokalitě, v níž se NATO angažuje, vypadá situace poněkud jinak:

- Kosovo je starým závazkem (síly KFOR na začátku čítaly až 60 000 vojáků), ale politicky rozhodně ne okrajovým. Mnoho spojenců je zjevně z dlouhodobého angažmá na Balkáně unaveno. Poté, co byly převedeny do kompetence EU síly Concordia v Makedonii a SFOR v Bosně a Hercegovině (posledně jmenované v prosinci 2004), diskutuje se o budoucnosti 7000 vojáků NATO, kteří jsou přítomni v Kosovu: USA si přejí snížit svůj už tak malý podíl (1700 vojáků oproti 8000 z Itálie, Německa a Francie; Česká republika poskytuje kolem 500, což je na úrovni Rakouska, Maroka, Finska či Řecka). Nadcházející politická diskuse o statutu Kosova řešení této otázky dočasně odsunula stranou a začalo se mluvit o reorganizaci „task forces“.
- V Afghánistánu je v současné době téměř 10 000 vojáků NATO (Francie již tři roky poskytuje stabilně 600 vojáků a v roce 2004 síly ISAF vedla – Česká republika má v Afghánistánu asi 60 vojáků). Ačkoli mnoho spojenců se účastnilo operace Trvalá svoboda (OEF) už od začátku, oficiálně začalo angažmá NATO v Afghánistánu nepřímou cestou: nejprve v červnu 2003 poskytlo velitelskou podporu německo-nizozemskému kontingentu v misi operující pod mandátem OSN, pak NATO převzalo odpovědnost za vojenskou složku provinčních rekonstrukčních týmů (PRT) v severních regionech (těch nejbezpečnějších), a začalo spolu s OEF pracovat na zajišťování bezpečnosti prezidentských voleb v prosinci 2004. Další přesun stávajících amerických provinčních rekonstrukčních týmů na západě a nyní i na jihu pod ISAF momentálně vzbuzuje otázky ohledně dalšího a intenzivnějšího spolupůsobení koalice Spojených států OEF a sil NATO ISAF, jakož i otázku, jakou formou by se nadále NATO mělo v Afghánistánu angažovat.

NATO se tedy do afghánských operací zapojovalo postupně, bez předem naplánované strategie (ba dokonce i bez přestavy o budoucí strategii odchodu). Vzhledem ke vzdálenosti dějiště operací a jejich nákladnosti lze pochopit váhavý přístup členských států. Je nicméně také pravda, že afghánské operace spojenců „vydělaly“ na neochotě mnohých členů NATO poskytnout jednotky pro zásah v Iráku, protože Afghánistán představoval v rámci NATO kompenzaci, jakési „náhradní řešení“.

- V Iráku zatím NATO hraje okrajovou roli, porovnáme-li jeho příspěvek s tím, kolik investuje koalice vedená USA do výcviku armádních důstojníků v Bagdádu (při všech známých bezpečnostních rizicích) i mimo zemi, ve vzdělávacích a výcvikových institucích NATO.

Je proto pochopitelné, že expediční role NATO vzbuzuje pro nadcházející léta řadu otázek:

- Co bude NATO dělat kromě toho, že bude usnadňovat odchod koalic vedených USA, uvážíme-li, že je z politických důvodů třeba omezit přítomnost amerických pozemních sil v zahraničí do termínu voleb v roce 2008?
- Stane se politickým nástrojem sdílení odpovědnosti s armádou USA, která je vytížená nasazením v zahraničí, za situace, kdy v americkém veřejném mínění sílí neochota dále se angažovat v pozemních operacích?

- Jsou státy NATO ochotny vzít na sebe nový závazek k řešení krizí a stabilizaci v celosvětovém měřítku, například ve spolupráci s OSN?

V této souvislosti se lze ptát, zda otázka humanitární intervence neotevívá nový směr, kterým by se NATO mohlo ubírat. I když NATO poskytovalo pomoc uprchlíkům v Bosně a Kosovu, je tato oblast pro něj zatím novým, víceméně neznámým územím.

Když v jihovýchodní Asii udeřila tsunami, NATO váhalo, ale jelikož nemělo v dané oblasti žádné potřebné kapacity, zůstalo jen divákem. Transport vojáků Africké unie do Dárfúru v rámci operace UA s podporou OSN vedl k jisté konkurenci s EU, která se v této oblasti už angažovala. Zajišťování materiální a lékařské pomoci Pákistánu, zemi, která není ani členem, ani není k Alianci přidružena (i když vzhledem k pákistánské přítomnosti v Afghánistánu byly s Islámábádem navázány určité styky) je proto novým prvkem činnosti Aliance.

Je samozřejmě politicky daleko snazší získat podporu národních parlamentů a vlád pro takové intervence, které vedou ke změně image NATO: délka trvání i nákladnost takových operací jsou daleko menší, než je tomu u jiných úkolů Aliance, a na rozdíl od vojenských misí mimo území členských států tu není takový problém se schopností jednotlivých států účastnit se i jinak než jen zajišťováním letecké dopravy. Je tu nicméně riziko, že by se v očích některých zemí priority NATO posunuly směrem k těm úkolům, které připomínají víc agendu jakési obrovské nevládní organizace než vojenské expediční aliance.

2) Vzrůstající náklady na vojenské mise mimo území členských států také kladou otazník nad stávající mechanismus financování a způsob, jakým se členské státy podílejí na nákladech misí.

Různorodost členské základny NATO se odráží v systému příspěvků. Celková výše rozpočtu (civilních i vojenských struktur NATO) činila v roce 2005 1.7 miliardy EUR, přičemž pět států (v pořadí dle výše příspěvků) - USA, Německo, Spojené království, Francie (7,87 %, 4. příspěvatele) a Itálie – přispívá 75 % celkových stálých výdajů. Příspěvek České republiky činí 0,84 % celkové sumy, což z ní činí v pořadí 15. příspěvatele z 26).

Když se podíváme na výdaje na expediční síly, kdy každá země přispívá na své vlastní jednotky podle zásady "costs lie where they fall", je situace stejně nevyvážená, snad jen USA přispívají méně (vzhledem ke svému angažmá v Iráku jsou nyní v pořadí až 4. příspěvatelem na náklady vojenských operací) a Španělsko dává naopak financí více (vzhledem k jeho novému příspěvku na ISAF).

Státy, které nesou většinu nákladů na operace, jsou tedy de facto zároveň největšími přispěvateli do stálého rozpočtu NATO, což znamená, že svým způsobem platí dvakrát (NATO jako celek v současné době platí jen program SIP a náklady na provoz velitelství). Myšlenka, aby se více výdajů hradilo ze společného rozpočtu, velmi výhodná pro oněch 17 zemí, které do něj přispívají méně

než dvěma procenty, bude přirozeně proti myslí nejvýznamnějším přispěvatelům. Aliance by se tak mohla vystavit riziku, že se změní v žoldněřskou vojenskou sílu a ztratí se jeden její klíčový prvek – duch politické solidarity. Jednou možnou cestou vpřed je mírná úprava současného řešení, podle níž by se ze společných zdrojů uhrazovaly výdaje těm státům, které poskytnou klíčové složky vojenského potenciálu umožňující vedení operací v terénu, přičemž tyto kapacity bude pak v rámci rotace sil využívat vícero států.

I tak zůstanou expediční mise co se týče investic do vojenského vybavení pro zúčastněné země nákladné a možnosti menších zemí tak zůstanou omezeny na "doplňkové" služby (nemocnice apod.) nebo na jiné než čistě vojenské úkoly (civilně-vojenská role apod.).

Debatu dále komplikuje i fakt, který je nasnadě, totiž že výdaje na operace podstatně ztěžují sledování transformačních priorit, což je klíčový úkol pro bývalé členy Varšavské smlouvy.

3) Bylo by třeba pečlivě zvážit myšlenku, že by se NATO mohlo více angažovat při plnění stabilizačních a rekonstrukčních úkolů – je to nová, svým způsobem módní idea, která je do značné míry vedlejším produktem zkušeností USA v Iráku.

Motto, že je třeba „získat mír, nejen vyhrát válku“ je v kruzích NATO a priori lákavé, už proto, že menším zemím umožňuje účastnit se akcí NATO i tam, kde by si vojenské angažmá nemohly dovolit, a také proto, že se dá snáze „prodat“ národním parlamentům a veřejnému mínění.

Pro NATO jako vojenskou instituci představuje nicméně také dost důležité nevýhody:

- Pokud se NATO ujme civilní stránky stabilizace a rekonstrukce, proč by měly Evropská unie, OSN a další mezinárodní organizace mít stejnou motivaci se účastnit? (Toto riziko nyní hrozí v Afghánistánu.)
- NATO nemá žádné zkušenosti ani náležité nástroje k tomu, aby mohlo takovéto úkoly plnit: najímat si nevládní organizace a specializované civilní firmy je obrovsky nákladné (jak ukazuje zkušenost s PRT) a pro vojenskou instituci je obtížné řídit jejich činnost.
- NATO riskuje, že na dlouhou dobu „zabředne“ do těchto závazků, což sníží jeho potenciál pro jiné úkoly i míru flexibility, s níž dokáže reagovat na nové krize.
- Výše uvedená myšlenka by mohla poskytnout skvělé alibi některým státům, které by tak mohly dál plnit politické závazky vůči NATO na úkor vojenského závazku k transformaci svých ozbrojených sil, čímž by se NATO stalo jen prázdnou skořápkou, neefektivní vojenskou institucí, která v případě, že bude třeba zvládnout skutečnou krizi, nebude moci pro své členy plnit zdaleka tak významnou úlohu.
- Je naprosto nerealistické si myslet, že by NATO mohlo zmobilizovat zdroje EU k plnění výše uvedených úkolů: EU nejeví žádnou ochotu stát se civilní agenturou NATO...

4) Vztah NATO k Evropské unii, zejména v době, kdy jsou v popředí jeho činnosti stabilizační a rekonstrukční úkoly, považují stále někteří kritici za neuspokojivý, i když je snaha hledat v tomto směru pragmatická řešení.

V době, kdy byl oficiálně schválen nový rámec pro pracovní vztahy mezi NATO a EU, takzvaná dohoda „Berlín Plus“ (prosinec 2002), existoval na obou stranách konsensus v tom, že je třeba budovat vzájemné vztahy tak, aby neohrožovaly autonomii rozhodování jedné ani druhé instituce. Vzhledem k tomu, že role a působnost NATO a sféra činnosti EU jsou velmi rozdílné, obě strany se dohodly, že se soustředí na otázky společného zájmu: řešení krizí a s ním spojené bezpečnostní problémy.

Výsledkem byla kvalitně odvedená práce, zejména na Balkáně, kde NATO a EU vytyčené úkoly nejen s nasazením plní, ale zároveň se také vzájemně doplňují. Právě vyhlídka na přidružení k EU hraje zásadní roli při stabilizaci a reformě v této oblasti, zatímco přítomnost sil NATO v Kosovu působí preventivně a snaží se předejít opětovnému výskytu takových problémů, k jakým došlo v březnu roku 2004.

Jak je dobře známo, vyskytly se ve vzájemných vztazích i některé institucionální problémy: na straně NATO turecký problém s Kyprem, který je nyní plně zapojen do společné evropské bezpečnostní a obranné politiky a na straně EU komplikace vzniklé z oddělení role Rady a Komise (neschválená ústavní smlouva obsahovala řešení tohoto problému). Nadále se projevují i kulturní a politické rozdíly: lze jen s údivem přihlížet tomu, jak zástupci mnohých zemí zaujímají rozdílná stanoviska k těžce otázce, podle toho, debatuje-li se o ní na půdě NATO, nebo na půdě EU.

Navzdory těmto dílčím problémům již nikdo nemůže tak jako v minulosti říci, že se dvě bruselské instituce navzájem ignorují: vzájemné kontakty jsou časté a uskutečňují se například i v rámci společných schůzí Severoatlantické rady a Politického a bezpečnostního výboru EU. Pokud jde o vojenské kapacity, jak technické, tak politické otázky spojené s možnou duplikací sil poskytovaných do NRF a obdobných evropských sil, s činností nové Evropské obranné agentury, či se zastoupením zemí NATO v evropském obranném štábu a naopak přítomností zemí EU na velitelství SHAPE už byly z velké části vyřešeny.

Jak by se dal současný stav zlepšit, aniž by se jedna platforma podřizovala druhé, bereme-li v úvahu, že NATO sdílí s EU 19 z 26 svých členů, nicméně USA, které také vedou přímý dialog s EU, přesto trvají na tom, že NATO by mělo v bezpečnostních otázkách mít „převahu“?

Debatovalo se o mnohých návrzích: od obnovení „evropského pilíře NATO“, přes neformální ministerské schůzky, přímé vztahy na úrovni Sekretariátu NATO až po společné specializované výbory (pro otázky zbrojení apod.) Navzdory slovům bývalého kancléře Schrödera, který na poslední konferenci o vojenských otázkách („Wehrkunde“ konference“) vyzval NATO k hluboké revizi politických struktur ležících v základech transatlantického vztahu, nebyla zatím velká ochota k tomu něco změnit a radikálně skoncovat se současnou formou institucionální spolupráce. O té se

někdy říká, že vychází spíše z „ideologie“ NATO, přičemž prioritou by mělo být naopak dosahování konkrétních výsledků pragmatickým způsobem.

K otázkám, jejichž řešení vyžaduje jasnou strategii spolupráce a jež jsou pro Prahu obzvláště významné, patří například:

- strategie postupu na Balkáně po dohodě o statusu Kosova;
- otázka dalšího rozšiřování v roce 2008. Mezi rozšiřováním NATO a EU není žádná vazba. Nová nálada panující v EU nicméně může způsobit výkyvy v současné politice takových zemí, jako je Ukrajina nebo Gruzie, které se budou snažit udržet si paralelní kandidátský status;
- vztah s Ruskem, v němž by bylo třeba se vyvarovat toho, aby NATO a Rusko vysílaly rozdílné signály ohledně některých otázek, např. týkajících se Běloruska (partnera v rámci NATO), a dávaly tak podnět k tzv. forum shopping, tj. snaze obracet se se spornými otázkami vždy na tu příznivější instanci.

Na závěr bych chtěl říci, že jak problém redefinice smyslu NATO, tak snaha o nové nasměrování vztahů NATO s Evropskou unií se nakonec dá shrnout dobře známými otázkami: „Potřebujeme skutečně nově vymezit úlohu Západu? A komu má takový Západ čelit?“

NATO sehrálo v Evropě klíčovou historickou roli během studené války tím, že vytvořilo rámec pro vztahy mezi Západem a Východem, a bylo důležité i pro následný proces, který měl za úkol zacelit trhlinu rozdělující evropský kontinent. Sehrálo rovněž klíčovou roli při ukončování občanské války na Balkáně.

Myšlenka, že by NATO nyní mohlo v celosvětovém měřítku plnit stabilizační, rekonstrukční a školicí úkoly a předcházet tak zhroucení slabých států na různých místech planety, je skutečně velkou výzvou.

Kde jsou ale zdroje a kde je vůle jednotlivých států svěřit jejich správu jediné organizaci na takovou dobu, aby je mohla skutečně účinně využít? Je důležité nejen vymezit, co má nové NATO dělat, ale také si uvědomit, že nemůže dělat všechno.

Myšlenka na vybudování „nové formy kolonialismu ve 21. století“, samozřejmě bez „špatných“ elementů kolonialismu původního, je pro nás lákavá, kdykoli jsme konfrontováni se vzrůstajícími problémy v určité části světa, které se v důsledku globalizace přibližují našim hranicím. Nicméně právě v důsledku globalizace nemá tato myšlenka naději na úspěch.

Je daleko efektivnější myslet globálně, ale jednat „lokálně“, to jest brát v úvahu specifické rysy každé krize a každé lokality a využívat služeb všech organizací, které jsou svou povahou a možnostmi nejlépe uzpůsobeny k zasahování v daném místě.

Stručně řečeno, v globálním světě nejde ani tak o to redefinovat poslání „euroatlantických struktur“, ale spíše docílit toho, aby nový mnohostranný systém vztahů fungoval, přičemž je třeba brát v úvahu široké spektrum stávajících institucí a umožnit zapojení všech.

Bezpečnostní budoucnost České republiky v kontextu přípravy Bezpečnostní strategie ČR 2006

PhDr. Miloš Balabán, Ph.D.

Vedoucí Střediska bezpečnostní politiky CESES FSV UK

V úvodním vystoupení tohoto panelu nechci opakovat to, co si můžete přečíst v úvodní stati sborníku „Bezpečnostní budoucnost České republiky – otázky, výzvy, problémy“: „Perspektivy, tendence a hlavní aktéři vývoje bezpečnostní situace ve světě do roku 2020“. Chtěl bych spíše v omezeném čase, který mám k dispozici vyřknout několik svých myšlenek a tezí které považuji z hlediska vývoje bezpečnostní situace v příštích letech, za klíčové a které podle mého názoru budou, nebo by mohly mít, vliv na českou bezpečnostní politiku. Chtěl bych tím také stimulovat následnou diskusi v našem panelu.

V předcházejících vystoupeních a panelech zde zaznělo mnohé o budoucnosti transatlantických vztahů, vztazích mezi Evropou, resp. EU a Spojenými státy. Z hlediska naší bezpečnostní budoucnosti je klíčové jak bude v dalších letech vypadat dialog mezi těmito dvěma aktéry, kde by se tento dialog měl odehrávat, a zda budou tito aktéři nadále ochotni společně realizovat strategii, která jim umožní efektivně čelit hlavním bezpečnostním hrozbám. Jinak řečeno: budou Evropa a Spojené státy nadále spojenci, nebo se z nich stanou partneři? Myslím si, že to je velmi důležitá politická otázka. Pro spojence je zásadní, že v konečném důsledku chtějí postupovat společně, proto se diskuse mezi nimi odehrává s cílem sblížit názory a dosáhnout výsledku, který může být kompromisem, ale společným kompromisem. Partnerství funguje na jiném principu. Partneři si vysvětlí své strategické záměry a poté se rozhodnou spolupracovat v oblastech, kde se mohou shodnout. Pokud neexistuje v zásadních otázkách shoda může každý postupovat podle svého.

Je faktem, že mezi USA a Evropou dnes existuje nepřehlédnutelné množství společných jmenovatelů – nejen ekonomických, bezpečnostních, ale třeba i kulturních. Rád bych v této souvislosti uvedl jeden údaj, který má bezesporu velkou vypovídací hodnotu: přes všechny turbulence, které se v transatlantických vztazích odehrály v uplynulých několika letech USA a EU jsou v oblasti zboží a služeb největšími obchodními partnery a také vzájemně největšími zdroji přímých zahraničních investic. V roce 2004 vyvezly státy EU 25 do USA zboží v hodnotě cca 235 miliard EUR a dovezly zboží za 160 miliard EUR.

Evropa i Spojené státy společně čelí i hrozbě islamistického terorismu. Myslím, že tato hrozba, která o sobě dala opět silně vědět v červenci tohoto roku v Londýně, byla podrobena velmi podrobné analýze v řadě příspěvků našeho sborníku, takže není třeba opakovat řadu hodnocení a prognóz, které se, dodávám, i ne ve všem co se terorismu týká, shodly. Jedno mi ale připadá

zásadní. Neměli bychom tuto hrozbu příliš relativizovat a to především z toho důvodu, že i přes svoji značnou diverzitu lze indikovat, že islamistický terorismus má zásadní strategickou prioritu, kterou je boj proti nemuslimským státům a vládám – především euroatlantické civilizace. Útok na západní společenství bude ve vzrůstající míře veden na jeho hodnotovou podstatu, strukturu, fungování institucí a životní styl občanů a nikoliv na území jeho států.

V budoucím období bude proto, bez ohledu na aktuální diskuse o podobě transatlantické spolupráce, v popředí otázka o prohlubování spolupráce a „dělbě rolí“ v boji proti islamistickému terorismu a to v trojúhelníku USA-NATO-EU, s tím, že každý z těchto aktérů má co nabídnout jako svoji přednost. Je to např. důležité po londýnských útocích, kdy se např. ukázalo, že k tvrdému jádru islamistů, kteří provádějí masivní teroristické útoky, jako byl útok 11.9. 2001, etnonacionalistickým teroristickým skupinám působícím např. v Čečensku, Kašmíru, Libanonu, v Indonésii, které mají spíše lokální, než globální cíle, přibyli i tzv. „freelance džihádisté“- tj. teroristé, kteří se rekrutují z integrovaných přistěhovalců do západních zemí, s velmi volným vztahem k Al Káida, Bin Ládinovi, mající autonomní vedení a sami si vybírající cíle útoků. Máme zde tedy v podstatě tři „okruhy“ aktivit islamistického terorismu, přičemž úsilí o eliminaci hrozby, který každý okruh představuje si intenzivnější spolupráci a dělbu rolí přímo vyžaduje. Týká se to např. role USA a NATO v protiteroristických operacích,, role EU při urovnání, resp. předcházení konfliktům v oblastech, kde působí etnonacionalistické teroristické skupiny, čímž se může zabránit tomu, aby nedošlo k rozšíření teroristické hrozby mimo určitý region. Zde je např. možné vzít v úvahu zkušenosti některých evropských vlád s eliminací lokálních teroristických skupin v Západní Evropě (Severní Irsko, Baskicko). V případě třetího „teroristického“ okruhu tzv. „freelance džihádistů“, který je nyní považován za potenciálně nejnebezpečnější může Západ podle Daniela Keohana z Centra pro evropskou reformu čelit „mixem“ politických, právních, diplomatických a dokonce vojenských prostředků. D. Keohane uvádí v tomto kontextu, jako příklad možné dělby rolí na jedné straně úsilí evropských vlád o efektivnější integraci muslimů do evropských společností a na straně druhé paralelně spolupráci s USA při procesu demokratizace Blízkého východu.

Přes uvedené společné jmenovatele mezi Evropou a USA, ale již dnes nelze přehlédnout tendence svědčící o jistých posunech v pojetí transatlantické vazby. Pokud chceme výše řečené konkretizovat pak jde o to, zda NATO zůstane svého druhu universální platformou spojeneckého transatlantického dialogu nebo nastoupí platforma jejíž podobu naznačil německý kancléř G. Schroeder ve svém projevu na počátku roku na bezpečnostní konferenci v Mnichově: na jedné straně EU a na druhé straně Spojené státy. Je nabíledni, že takto pojatá platforma by byla ale zřejmě byla spíše dialogem partnerů, než spojenců.

Myslím si, že je to svého druhu signál, že dvě dekády po skončení studené války se tak možná nevyhneme intenzivnějšímu uvažování a posléze jednání o novém dělení rolí a nových pravidlech spolupráce mezi Evropou a Spojenými státy a to samozřejmě i v kontextu vývoje bezpečnostní situace ve světě.

Zároveň je ale zřejmé, že uvnitř nejvýznamnějších organizací v transatlantickém prostoru - EU a NATO existují rozdílné pohledy na jejich budoucí charakter a Spojené státy, jako nejsilnější bezpečnostní aktér mají vlastní představy o svých strategických prioritách.

Zpomalení procesu schvalování Evropské ústavní smlouvy resp. de facto její neschválení v původně dojednané podobě bude minimálně po dobu několika příštích let znamenat i omezení možnosti kolektivního jednání evropských států ve sféře zahraniční a bezpečnostní politiky, které je základem konceptu SZBP. Samozřejmě, že to zpomaluje i naplnění ambice Evropské unie udržet a rozšířit své postavení rovnocenného partnera ostatním hlavním aktérům světového vývoje.

V případě NATO se můžeme zvláště po Afghánistánu a Iráku setkat s „koalicemi ochotných“, které jako ad hoc koalice – především pod americkým vedením a pro americké cíle - samozřejmě relativizují význam NATO. Náš velvyslanec v NATO Štefan Füle v nedávném interview Právu dokonce v této souvislosti použil zajímavý příměr: „kdyby měla být Aliance pouze tzv. bedničkou s nářadím pro některé členské země, které by si vybíraly pouze určité schopnosti, tak by to Alianci poškodilo“.

A nakonec jsou zde Spojené státy samé, které posun svých strategických priorit ohlásily již před třemi lety ve své Národní bezpečnostní strategii. Z politických, bezpečnostních a ekonomických důvodů budou Spojené státy věnovat primární pozornost oblasti tzv. velkého Blízkého východu.. Tento prostor, který se de facto kryje s tzv. obloukem nestability ve kterém je hlavní operační základna islamistického terorismu, by měl podle amerických představ projít tzv. politickou transformací, která by měla zabezpečit postupné zúžení jeho aktivit. Vzhledem k politické, bezpečnostní a ekonomické diverzitě „velkého Blízkého východu“ se ale jedná o velmi komplikovaný a dlouhodobý úkol. USA se o tom přesvědčují především v Iráku, který se zřejmě stává svého druhu „blízkovýchodním Vietnamem“. Značné ztráty na životech amerických vojáků, zužování personálních rezerv pozemních sil, které jsou zde hlavně nasazeny a v neposlední řadě růst přímých i nepřímých nákladů na zajišťování americké vojenské přítomnosti a základního chodu Iráku začínají omezovat akceschopnost Spojených států, jak v prostoru velkého Blízkého východu, tak i celkově na mezinárodním poli. Přitom podle amerických expertů z republikánského American Research Institute transformace velkého Blízkého východu je spolu s omezováním globálních ambicí Číny základním předpokladem zajištění geopolitického úspěchu Spojených států v prostoru Eurasie. Američané vidí mezi nimi vzájemnou souvislost a nesplnění i jednoho z nich by mohlo znamenat závažnou geopolitickou porážku Spojených států. Tento závěr vypovídá i o jedné zásadní skutečnosti, která bude mít vliv i na transatlantické vztahy a podobu NATO – Spojené státy jsou si plně vědomi strategického posunu „těžiště“ světových záležitostí z euroatlantické oblasti do oblasti Číny, resp. Asie a Tichého oceánu.

V souvislosti s Čínou je zřejmé, že její role bude nesporně v následujících desetiletích v globálním měřítku vzrůstat. Ostatně to signalizuje i fakt, že se relativně velmi rychle, v průběhu necelých

třiceti let reform, realizovaných od r. 1978, Číně podařilo nastartovat a udržet výrazný ekonomický a sociální vzestup. Na jedné z besed, kterých se zúčastnili politikové, ekonomové a sinologové mající k Číně bezprostřední vztah a které jsem měl možnost se zúčastnit zazněla jedna věta: „Čína se vrací tam, kam patří“. Myslím, že to odráží realitu – po cca 500 letech od doby, kdy nastoupila cestu sebeizolace se tak skutečně děje. Možná, že není od věci připomenout, že tuto další kapitolu čínských dějin pomohly otevřít i Spojené státy, které s cílem vytvořit protiváhu Sovětskému svazu a integrovat Čínu do globalizačních procesů s ní normalizovaly na počátku 70. let vztahy a začaly s ní na konci těchto 70. let. intenzivně obchodovat. Je možné, že plány s Čínou byly jiné. To je ale teď vedlejší. V každém případě se na východě Asie uskutečňuje svého druhu politický a ekonomický experiment, který bezesporu ovlivní budoucí tvář světa ve 21. století. Má svoje pozitiva i negativa, vyplývají z něj bezesporu i určitá rizika. I ve středu Evropy bychom proto měli nejen zaznamenat, ale i analyzovat čínské plány a představy o budoucnosti. Nejen v doktríně „Tři severy a čtyři moře“ o které hovořím ve svém příspěvku ve sborníku, ale také v Koncepci tzv. „mírového vzestupu země“ schválené politickým vedením ČLR před dvěma roky. Podle ní, by se Čína neměla v budoucnu primárně spoléhat na svoji vojenskou sílu a neopakovat tak chybu, kterou udělaly v posledních 500 letech velmoci jako Španělsko, Velká Británie, Francie, Německo, SSSR a také Spojené státy, které získávaly a ztrácely hegemonii hlavně díky výsledkům válek. Čína by se zároveň měla opírat o vlastní síly, ale na druhé straně by neměla praktikovat politiku samoizolace. A nakonec zřejmě to nejdůležitější: obnovu země je nutné podle čínských představitelů považovat za dlouhodobý historický proces, který bude otázkou i několika desítek pokolení. Zde bych chtěl dodat, že v jednom z čínských oficiálních dokumentů je možné najít i zajímavý závěr, ze kterého vyplývá, že „start“ mírového vzestupu země se uskutečňuje v příhodných podmínkách tzv. strategické příležitosti, jež bude trvat do konce druhé dekády 20. století mj. i proto, že USA budou celosvětově vázány bojem proti terorismu, což omezí jejich možnost soustředit svoji pozornost na východní Asii, resp. Čínu.

Mezi Čínou a Evropou pak leží další významný aktér světové politiky – Rusko. Po 15 letech turbulentního vývoje následujícího po rozpadu SSSR zde máme zemi, která má stále nemalé množství politických, ekonomických, sociálních a etnických problémů. Ty by nám ale neměly zastírat fakt, že má a bude mít velkou komparativní výhodu, kterou je jeho strategická autonomie, vyplývající především z téměř naprosté energetické nezávislosti. Strategická autonomie bude zřejmě v dalších letech vytvářet prostor pro další politické a ekonomické reformní kroky uvnitř země a bude i základem aktivního působení Ruska na mezinárodním poli vůči současným i potenciálním hlavním aktérům světového vývoje – USA, EU, Číně, Indii. Rusko se může v blízké perspektivě stát největším exportérem ropy a plynu na světě, s čímž zřejmě souvisí i posilování státní kontroly nad ropným a plynárenským sektorem. Je jasné, že v případě Ruska se jeho národní zájem přímo kryje i s jeho energetickou politikou. Rozhodně nás proto nesmí překvapovat i uplatňování pluralistické exportní strategie, která se projevuje např. dohodou mezi Ruskem a

Německem o stavbě plynovodu z Ruska do Německa Baltským mořem, či manévrováním mezi Čínou a Japonskem ohledně vedení trasy ropovodu ze Sibiře na Dálný východ. Rusko bude mít rozhodně významné místo i v evropské energetické politice. V tomto kontextu je pro Západ důležitým signálem, že za hlavní prioritu Ruska, jako předsedající země G-8 v roce 2006, označil ruský prezident Vladimír Putin otázku energetické bezpečnosti.

Blížíc se k závěru svého vystoupení nemohu pominout faktor, který bude možná v příštích letech rozhodovat o budoucím životě na naší planetě mnohem více, než vojenské operace, úroveň výzbroje, počty armád, policejních sborů, atd. Jedná se o možný negativní dopad globálních změn životního prostředí, kterým nebude možné čelit prostředky jimiž disponují bezpečnostní systémy a už vůbec ne silou. Je to samozřejmě velké téma a já se proto omezím na dvě poznámky, kterými bych rád zasadil zmíněný problém do poněkud širšího rámce.

Přírodní kataklyzmata budou díky změnám klimatu nebo posunům zemské kůry i nadále doprovázet lidstvo a člověk je nebude moci příliš ovlivňovat. Ale je krajně pravděpodobné, že tzv. antropogenní katastrofy, tj. ty, jejichž příčinou je činnost člověka, budou stále častější. Nemáme třeba zřetelné důkazy, že např. známý hurikán Katrina patřil právě k této kategorii, nicméně právě Katrina by se měla považovat za svého druhu varování pro ty země, které se lhostejně chovají k negativním změnám klimatu, což se zvláště týká velkých znečišťovatelů životního prostředí jakými jsou především Spojené státy a Čína.

A druhá poznámka: Důležitá je v případě přírodních katastrof nejen likvidace jejich následků, ale především v rámci možností varování před nimi. A netýká se to pouze prudkých atmosférických změn nebo zemětřesení, ale i takových hrozeb, jaké např. představuje epidemie AIDS, či aktuálně možné rozšíření epidemie ptačí chřipky. Vytváření systémů „včasné výstrahy“ by proto mělo být jednoznačně považováno mezinárodním společenstvím za jednu z hlavních globálních priorit. Odpovědnost vyspělých západních zemí (včetně ČR) za naplňování takové priority je naprosto neoddiskutovatelná.

Na úplný závěr mi dovoluňte několik poznámek, které v kontextu s tím co jsem zde vyslovil o několika aspektech bezpečnostní budoucnosti souvisí s přípravou nové Bezpečnostní strategie ČR.

Především chci zdůraznit, že bychom měli velmi vážně brát v potaz, že se bude jednat o první strategii přijímanou za situace, kdy jsme již členy Evropské unie. Měla by být dokumentem, který bude odrážet fakt, že jsme členem nejvýznamnějšího politického aktéra na evropském kontinentu, což mj. znamená, že se podílíme na formování evropské politiky z jejího integrovaného středu. I z tohoto důvodu by obsah strategie měl plnohodnotně reflektovat Evropskou bezpečnostní strategii přijatou v prosinci 2003.

Myslím, že příprava obsahu Bezpečnostní strategie by neměla primárně ležet pouze na několika úřednících z několika ministerstev. Měla by být předmětem dlouhodobější širší debaty politiků, státních úředníků, diplomatů, zahraničněpolitických a bezpečnostních expertů, prostě širší

bezpečnostní komunity. Soudím, že jedině tak se může podařit kvalifikovaně zasadit obsah strategie do kontextu předpokládaného vývoje v Evropě a ve světě, o jehož několika rysech jsem hovořil i ve svém vystoupení. Z našeho hlediska zde přitom vystupuje do popředí jeden důležitý aspekt – tím je potřeba hledat širší politický a společenský konsensus o prioritách naší bezpečnostní politiky. V době kdy EU a NATO musejí nově formulovat své koncepční představy a reformovat své zahraničněpolitické instrumenty, kdy dochází k zásadní redefinici evropské politiky, je to dvojnásob důležité. Dodávám ještě, že pro ČR má kvalita nové Bezpečnostní strategie značný význam i z toho důvodu, že v roce 2009 budeme předsednickou zemí EU – její obsah by tomu také měl odpovídat.

Část akademické bezpečnostní komunity proto v kontextu toho co jsem uvedl na nedávném bezpečnostním semináři s představiteli Úřadu vlády, ministerstva obrany a vnitra přišla s návrhem, zda by nebylo vhodné vytvořit stálou platformu dialogu o problémech bezpečnostní politiky, jakýsi „bezpečnostní triangl“, kde by mohli mezi sebou pravidelně a kvalifikovaně diskutovat politikové, představitelé státní správy a reprezentanti bezpečnostní komunity. Dlužno dodat, že tato myšlenka není zcela originální, diskutovalo se o ní i dříve v rámci Asociace BOOSS, nepodařilo se jí nicméně plnohodnotně realizovat. Věřím, že dnes se tato idea setká s pozitivnějším ohlasem. Její realizace by snad mohla přispět i k tomu, aby Česká republika dokázala v budoucnu obstát v nejednoduchých podmínkách „globální rizikové společnosti“, tak jak o ní ve svém již klasickém díle hovoří známý německý sociolog Ulrich Beck. A také v hledání odpovědi na zásadní otázku, se kterou se naše bezpečnostní politika bude střetávat: jak udržet transatlantickou vazbu s ohledem na nové bezpečnostní reality se kterými budeme v následujících letech konfrontováni.

Bezpečnostní budoucnost České republiky: Prognostická šetření

PhDr. Antonín Rašek

Středisko bezpečnostní politiky CESES FSV UK

Představa tvořit bezpečnostní strategii České republiky bez seriózní prognózy bezpečnostní situace ve světě, v Evropě i u nás je nemyslitelná. A to přesto, že se tvůrci bezpečnostních prognóz v minulosti v mnohých odhadech mýlili, někdy i vážně, např. v tom, kde v postkomunistickém světě dojde k nejméně vážným krizím (např. se to předpokládalo v pobaltských zemích). Z větší části se však bezpečnostní vize potvrdily, zvláště na Balkáně a v Zakavkazských republikách.

Jaké jsou aktuální představy občanů o naší bezpečnostní situaci?

Osobní bezpečí a bezpečnost země, Evropy a světa patří stabilně mezi primární životní hodnoty českých občanů. Nejvážnějšími bezpečnostními hrozbami jsou podle výzkumu agentury Median terorismus, epidemie, přírodní katastrofy a chemické či biologické útoky spojené především s extremistickým islámským světem. Ekonomické bezpečnostní hrozby (ekonomická krize, rozpad EU a zčásti také migrace) se objevují až po již uvedených hrozbách. A teprve po nich lidé jako ohrožení Češi vnímají státy jako Německo, Rusko a Čínu.

Více než dvě třetiny lidí u nás si myslí, že naším nejspolehlivějším ochráncem a obráncem před bezpečnostními hrozbami je Evropská unie. Jen necelá čtvrtina občanů to čeká od Spojených států. Strategické partnerství hledají u EU dokonce čtyři pětiny dotazovaných, kdežto u USA jen šestina. A to přesto, že americká vojenská kapacita je až desetinásobně účinnější než EU.

Tím spíše je zajímavé srovnat představy občanů s prognostickými názory skupiny členů bezpečnostní komunity. I ti se v odhadech liší, lze proto hovořit spíše jen o určitých tendencích. Nevyjadřují se také jen k obvyklému horizontu roku 2020, ale i dále, což je nutné pokud jde o vývoj a zavádění nových zbraňových systémů.

Jaký bude vývoj bezpečnostních hrozeb a z nich vyplývajících rizik?

Dvanáctičlenná skupina příslušníků bezpečnostní komunity se domnívá, že Evropě v horizontu roku 2020 nehrozí globální konflikt. Nadále ji bude ale novými násilnými formami ohrožovat mezinárodní terorismus a sílící vlny uprchlíků z Východu a zejména z Afriky spolu s pokusy militantních muslimů je ideově infiltrovat. To posílí i vnitřní konflikty typu, jaké aktuálně prožívala Paříž a celá Francie spolu s Belgií a Německem. Z bezprostřední blízkosti nedojde k plné stabilizaci v Iráku a Evropa bude jako ohrožení vnímat zvláště Írán.

V jihovýchodní Asii a v postsovětské Střední Asii budou pokračovat nábožensky motivované konflikty. Odtud také budou hrozit i možné pandemie. Napětí lze očekávat v megaměstech Latinské Ameriky a jižní Asie. Nevymizí ani rasové nepokoje na jihu USA. Objevují se názory, že dojde k územním konfliktům ve východní Asii a Čína se pokusí pro nedostatek surovinových zdrojů proniknout do východní Sibiře. Sílící hrozbou jsou změny klimatických podmínek.

Jak bude Evropa reagovat na bezpečnostní hrozby?

V Evropě budou zpočátku reakce na mezinárodní terorismus spíše verbální a státy je povedou samostatně; teprve po jejich zvyšující se frekvenci a účinnosti dojde i k aktivitám společným. Budou se stupňovat každodenní a všudypřítomná monitorovací opatření, registrace a evidence osob, což již probíhá pod tlakem USA. Nejsofistikovanější a finančně nákladné reakce si vyžádají útoky proti informační a energetické infrastruktuře. Zvýší se tlak na komplexní řízení bezpečnostního systému v jednotlivých státech a postupně i v EU.

Jaké budou využívány vojenské a nevojenské prostředky?

Převažuje mínění, že v blízkém časovém horizontu se nedají předpokládat nějaké výrazné inovativní změny, ale později je možné počítat s využitím technologií, které v mezinárodních konfliktech umožní vést účinnější boj „na dálku“ s využitím robotizace a netradičních neletálních zbraní, které živou sílu nezabíjejí, ale ji jen dočasně vyřadí. To nevylučuje nezbytnost přítomnosti vojáků vybavených nejmodernějšími technologiemi na bojišti, které bude stále častěji v městech s jejich specifickou infrastrukturou a za přítomností civilistů. Rozšíří se počet zemí vlastníků zbraně hromadného ničení, i když se předpokládá, možná naivně, že nebudou pro jejich dvojsečnost a krajní vyhrocení konfliktů využity.

Předpokládá se, že v EU včetně naší země bude instalován integrovaný systém bezpečnostní prevence a včasného varování, který bude postupně orientován i k jednotlivci, což bude velmi nákladné.

Jaký bude velmocenský vývoj a které nové velmoci mohou vzniknout?

Předpokládá se, že Spojené státy si vzhledem k neustále modernizovanému vojenskému potenciálu udrží dlouhodoběji status jediné supervelmoci. Čína se stane nedotknutelným regionálním aktérem, jejíž dramaticky rostoucí vojenské schopnosti, zvláště pokud jde o námořní síly a výsadkové vojsko, jí umožní zasahovat v celoasijském měřítku, definitivně vyřešit poměr k Taiwanu a aktivně působit při ochraně čínských menšin v okolních zemích. Úrovně globálního hráče plně srovnatelného s USA však zřejmě ani do roku 2050 nedosáhne. Bude muset řešit výrazné vnitřní problémy (disproporce nevyváženého ekonomického vývoje, politické ambice ekonomicky úspěšných regionů, vztah s menšinami, modifikace politického zřízení a jeho adaptace na podmínky 21. století, ambice nových elit apod.); ty ji dlouhodobě zaměstnají.

Problémem bude i další vnitropolitický vývoj, zvláště jaký bude tržní ekonomika vyvíjet tlak na další demokratizaci země, resp. jak se osvědčí nebo neosvědčí možnost, že do Komunistické strany Číny mohou vstupovat i podnikatelů, To by mohlo vést k vytvoření jakési stranicko-podnikatelské oligarchie, která by pod tlakem dalšího rozvoje ekonomiky při nedostatku energetických zdrojů mohla inspirovat k výraznější velmocenské politice. Každopádně v regionu jihovýchodní Asie bude Čína vůdčí zemí a prvořadým vojenským a politickým aktérem.

Rusko zůstane významnou regionální velmocí, avšak přes hospodářskou konsolidaci a vzestup vojenských schopností již ve světě nedosáhne váhy bývalého SSSR. Bude soutěžit s Čínou, USA a EU a potýkat se s řadou vnitřních problémů: počínaje hospodářskou situací, přes pacifikaci odbojných regionů až po řešení sociálních a demografických otázek.

Evropská unie zřejmě nedosáhne ani v dlouhodobém horizontu několika desítek let výrazného pokroku na cestě k celoevropskému státu. Do roku 2020 zřejmě dojde k rozšíření o Turecko a některé státy Balkánu, ale z hlediska vnitřní stability a politické únosnosti to bude asi maximum. EU bude muset stále více řešit vnitřní socioekonomické a zdrojové problémy a její ochota aktivně působit jako významný aktér mezinárodní politiky bude vágní, omezí se zřejmě jen na preventivní mise ve svém okolí, případně v součinnosti s USA i dále.

Budou respektovány či naopak omezovány občanské svobody?

Mezi základní lidské potřeby a hodnoty v demokratické společnosti patří nejen svoboda, ale i bezpečí. Mezi těmito prioritami není přímá, ale spíše nepřímá úměra. V globální společnosti ohrožované mezinárodním terorismem a etnickými konflikty se ukazuje, že čím je ve společnosti více svobody, řád společnosti volnější, má méně regulace a povinných pravidel, tím je v ní i více neurčitosti a nejistoty, a tím i méně bezpečí. Často proklamovaná teze, že více svobody znamená i více bezpečí přestává pomalu a jistě platit. Proto rozumné vládnutí usiluje o rovnovážný stav mezi svobodami a pocitem bezpečí. Ve střednědobém horizontu bude dále vzrůstat pocit obav, nejistoty a nebezpečí značně nerovnoměrně, podle toho, na kterém místě konkrétní hrozba udeří. Omezovány budou zejména ty svobody, jejichž uplatňování zvyšuje bezpečnostní rizika.

Stane se sjednocená Evropa další supervelmocí?

V krátkodobém výhledu nedejde v Evropě k tak výrazné politické a vojenské integraci, aby se stala supervelmocí. Maximálně se bude snažit zasahovat v omezené míře ve svém okolí jako je Afrika, Blízký a Střední Východ a východní Evropa, ale pro postavení supervelmoci jí chybí dostatek politické vůle, neochota nést dlouhodobé náklady vyplývající z pozice supervelmoci (zejména na vojenské kapacity), lpění na národní suverenitě a protekcionismu a neochota k altruistickému chování. K tomu je nutné přičíst dramatické narůstání demografických, sociálních a ekonomických problémů, které budou vyžadovat prioritní řešení. Dále je to „nezkušenost“ s postavením supervelmoci a odlišný kulturní, historický a politický vývoj, absence evropského politického národa nebo nedostatečné ztotožnění se s ideou evropanství jakožto nosnou ideou sebeidentifikace

nadřazenou národní příslušnosti, absence skutečné celoevropské politické kultury, celoevropských „národních zájmů“ atd.

Evropská unie zůstane významným kontinentálním aktérem, avšak z vojenského hlediska bude na poli mezinárodní politiky relativně nevýznamným hráčem. Ekonomická integrace sice postoupí, protože se přirozenou cestou prosadí již dříve nastartovaný proces, ale v bezpečnostní oblasti nedojde zatím k integraci, prohloubí se jen vzájemná spolupráce všech bezpečnostních složek tak, jak budou spolupracovat při eliminaci společných skutečných hrozeb. V politické a sociální oblasti se bude Evropská unie především vyrovnávat s problémy a následky svého dosavadního rozšiřování. Je však možné, že později dojde k určité politické integraci mezi některými, především původními státy EU.

Jak se bude angažovat Česká republika?

Ozbrojené síly České republiky se v současnosti angažují v Kosovu, Bosně, Iráku a v Afghánistánu. Žádná z těchto operací není samostatnou českou aktivitou. Česká armáda vždy působí ve společných mnohonárodních misích, kterým velí NATO nebo EU, výjimečně některý stát těchto společenství. Tato strategie bude pokračovat. Armáda nasazuje v průměru do tisíce vojáků v pravidelné rotaci, což odpovídá možnostem. Ty se mírně zvýší po dosažení počátečních operačních schopností na konci roku 2006. Mise v Kosovu a v Afghánistánu, které jsou početně a organizačně nejnáročnější, budou zřejmě pokračovat..Účast v irácké misi, která má policejně-výcvikový charakter, pravděpodobně skončí v průběhu let 2006 a 2007, protože přestane mít věcný význam. Útlum mise v Bosně, jejíž řízení převzala od NATO EU, je závislý na politické a hospodářské konsolidaci Srbska a Chorvatska a především na rozvoji jejich vzájemných vztahů.

Nasazování AČR do dalších misí NATO je pro snižující se účast NATO v rozhodování v politicko-bezpečnostních otázkách méně pravděpodobné. Více připadá v úvahu účast v dalších operacích pod řízením EU, která bude pro přímé vojenské velení využívat velitelské struktury NATO. Nejpravděpodobnějším prostorem by mohla být Afrika, ale nebyly by to operace bojové. Od roku 2007 nelze vyloučit i jednorázové nasazení kontingentu v síle brigádního uskupení na šest měsíců. Nadále se předpokládá účast v pozorovatelských a inspekčních misích, ve kterých působí jen jednotlivci.

Tolik charakteristické názory části bezpečnostní komunity vyslovené v rámci šetření Bezpečnost v roce 2020 s výhledem do roku 2050.

Jak vypadá srovnání s dřívějšími prognózami?

Z chronologického hlediska se jako první nabízí zamyšlení nad výsledky projektu Bezpečnost pro Evropu, který byl před dvanácti lety realizován pod vedením amerických odborníků. Cílem nebylo analyzovat bezpečnost v Evropě ani v regionu, ale zjistit, jak na bezpečnost nahlíží veřejnost a odborníci na bezpečnostní a zahraniční problematiku. S odstupem dvanácti let od realizace

projektu lze konstatovat, že řada otázek, jež byla předmětem zkoumání, je stále aktuální, i když v jiných souvislostech. Uvedme některé nich: charakter vojenských a nevojenských vnějších hrozeb, připravenost politických institucí přijímat složitá zahraničně politická rozhodnutí, úroveň a dostupnost informací o zahraniční a bezpečnostní politice, vnímání bezpečnosti ze strany občanů, jednostranný a mnohostranný přístup k otázkám bezpečnosti, opatření na zachování a vynucení míru, soubor otázek týkající se Evropy - úloha USA , problematika etnických menšin, role Německa, role subregionálních seskupení, vztahy mezi Ukrajinou a Ruskem.

Zajímavé je srovnání s prognostickou částí studie Bezpečnostní politika České republiky týmu Ústavu mezinárodních vztahů pod vedením Jaroslava Jandy. Vycházejí z premisy, že lidstvu všeobecně hrozí, že bude pokračovat dosavadní vývoj světa, tj. převážně neřízený, do značné míry chaotický a živelný, ale též s prudkými a přitom nekontrolovatelnými změnami, vývoj celkově nerovnoměrný, s pásmo ekonomické prosperity nebo naopak bídy, všestranné stability a vedle toho politické a ekonomické nestability.

Na základě empirických údajů lze konstatovat, že ačkoli se projevila snaha tento stav řešit, dařilo se to jen zčásti, prognózovaná tendence pokračuje. Např. Jiří Musil obsahovou analýzou frekvence slov na dosavadních Fórech 2000 zjistil, že nejčastěji bylo vyslovováno slovo nejistota.

Před deseti lety autoři prognózy identifikovali tři světová seskupení: asijsko-pacifické, Severní Ameriku a Evropu. Nyní se ukazují světové modely čtyři, z nichž kromě zatím málo ambiciózní Evropy dva projevují větší či menší světovládné orientace – islámský svět a Spojené státy, jeden potenciálně, a to Čína. Faktická a potenciální supervelmocenská a velmocenská mapa se tedy začíná podstatně měnit. Jako největší zdroje napětí a konfliktů autoři identifikovali Rusko, Čínu, Severní Koreu a krizový oblouk od Maroka po Pákistán. V současné době se části prognostiků nebezpečnost Ruska a Číny tak primárně nejeví, Severní Korea sice nebezpečím zůstává, ale v současné době se jí stává především militantní část islámského fundamentalismu svým mezinárodně projektovaným terorismem a reprezentovaná pokud jde o státy zvláště Íránem a nedořešenými důsledky vojenského konfliktu v Iráku. Pozitivnější vývoj proběhl v Libyi a zčásti v Sýrii. Snížilo se bezpečnostní ohrožení v balkánském prostoru. Z ideologických důvodů zůstává kromě militantního islámského fundamentalismu nejvýznamnějším nebezpečím nacionalismus s jeho nejrozličnějšími důsledky, zvláště těmi, které vedou k autoritativním a totalitním režimům.

Není proto překvapivé, když se stále silněji ozývají hlasy volající po tom, aby Evropa zaujala výraznější politické a ekonomické postavení ve světě.

Znepokojivé je, že se dále potvrzuje předpověď týmu Jaroslava Jandy z Ústavu mezinárodních vztahů z roku 1996, že největšími a takřka každodenními bezpečnostními hrozbami pro občana zůstávají ohrožení života a majetku, nové formy kriminality, mezinárodní organizovaný zločin, rozvoj zločinnosti domácí, organizované i neorganizované, projevy extremismu až zruďného

násilného typu a terorismus. K tomu se navíc přidal mezinárodní terorismus a u nás prorůstání organizovaného zločinu do státního aparátu, zvláště do policie.

Text byl zpracován podle empirických pilotážních podkladů Martina Bohmana, Libora Franka, Jaroslava Furmánka, Františka Knoblocha, Jiřího Krobatha, Vladimíra Krulíka, Petra Paduchy, Jiřího Síly, Jana Stejskala, Libora Stejskala, Stanislava Ševčíka, Stanislava Thurnvalda a autora; kapitola Zamyšlení nad výsledky projektu Bezpečnost pro Evropu je ze studie Miloslava Hada.

Rozšířené pojetí bezpečnosti a jeho možný vliv na přípravu Bezpečnostní strategie ČR 2006

PhDr. Libor Stejskal

Středisko bezpečnostní politiky CESES FSV UK

V mém tématu se prolíná teorie, kterou rozšířené pojetí bezpečnosti bezesporu je, s oblastí praktické politiky, do níž Bezpečnostní strategie ČR patří, nebo by přinejmenším patřit měla.

Rozšířené pojetí bezpečnosti však není jen model nebo analytický nástroj, určený k popisu reality, nýbrž také koncept, který už má normativní a politický náboj, takže se o něj občas opírají vize, jak dělat bezpečnostní politiku takřkajíc správně a na úrovni doby.

Předpokládám, že mnozí z vás se s pojmy, jako je široké pojetí bezpečnosti, širší či nová bezpečnostní agenda (wider security agenda), anebo komplexní bezpečnost (comprehensive security), už setkali. Přesto mi dovoluť alespoň ve stručnosti představit některé z hlavních principů, s kterými rozšířený koncept bezpečnosti přišel, abychom měli jasno, o co se jedná.

Říkám některé z principů, protože se nejedná o jedinou ucelenou teorii či model, který by měl pevnou definici. Jde spíše o způsob myšlení a několik základních principů. Kouzlo slova „rozšířené“ spočívá právě v tom, že se pod tím může skrývat leccos: Obvykle se však jedná především o vymezení vůči tradiční, úzce vojensky a politicky pojímané bezpečnosti, jak jí rozuměla teorie vojenství, mezinárodních vztahů a bezpečnostních studií, zvláště tzv. realistická škola.

1.

Tím asi nejpodstatnějším je rozšíření okruhu referenčních objektů, jinak také subjektů bezpečnosti, neboli toho, o čí bezpečnost se jedná. Tradičně ústředním aktérem byl a zůstává stát. Protože se mluví převážně o moderním národním státu, když jde o jeho bezpečnost, používá se souhrnný název národní bezpečnost (national security), anebo také bezpečnost státu (state-centric security).

Kromě národního státu však do hry postupně vstoupily jak instituce na mezinárodní a nadnárodní úrovni, tak subjekty uvnitř a vně států: Je to společnost jako taková, protože velmi často se pojem stát a společnost nepřekrývá – jako tomu bylo např. v bývalé Jugoslávii, nověji v Iráku, ale třeba i v Československu.

Legitimním referenčním objektem bezpečnostní politiky jsou ale i nejrůznější etnický či nábožensky definovaná společenství, menšiny, zájmové skupiny, firmy v soukromé sféře, nejrůznější formální a neformální organizace, a tato škála končí až u lidí jako jednotlivců.

Hovoří se tedy nejen o bezpečnosti národní, ale i společenské (societal) a o bezpečnosti lidí – anglicky human security. Pod tou můžeme rozumět jak bezpečnost ryze individuální, tak také určité zobecnění, kdy jde o hledání a prosazování standardů bezpečnosti, které by měly být poskytnuty každému člověku na světě. V tomto globálním významu se dostáváme hodně blízko k problematice lidských práv, kdy idea základních lidských svobod je doplněna o rozměr základních forem bezpečí.

Právě odtud vyvstává asi nejdůležitější výzva praktické bezpečnostní politiky: Ta by totiž měla odrážet změnu role národního státu, narušení jeho monopolu na poskytování i konzumaci bezpečnosti. Všem „novým“ aktérům by mělo být přiznáno právo na mnohem výraznější účast na tvorbě bezpečnostní politiky i při jejím praktickém zajišťování.

2.

Významné je tématické, věcné rozšíření, tzv. nová či širší agenda. Během studené války dominoval vojenský a politický význam slova bezpečnost, postupně a zvláště po jejím skončení však došlo k rozšíření bezpečnostní agendy především do oblasti ekonomické, environmentální či ekologické a společenské. (Lze to říct i obráceně, tak že bezpečnost má aspekty ekonomické, environmentální a společenské.) Tzv. kodaňská škola vymezila pět sektorů: tradiční vojenský a politický – o nichž se i na tomto fóru mluvilo zdaleka nejvíce -, a k nim přidává sektor ekonomický, environmentální a společenský.

Rád bych ale zdůraznil, že se s těmito kategoriemi musí zacházet opatrně a hlavně ne schematicky. Ukázat se to dá na příkladu ekonomické bezpečnosti. Jakmile se o ní uvažuje paušálně, dostaneme se do potíží. Pokud jde o fungování celého systému, globálního ekonomického řádu, o stabilitu finančních trhů, je jasné, že to je bezpečnostní zájem všech aktérů. Podobně jasný je ekonomický rozměr bezpečnosti státu – strategické suroviny, průmyslová základna a hospodářská mobilizace jako součást obranyschopnosti. Jako legitimní se z bezpečnostního hlediska zdají obavy a tedy i ochrana ekonomických zájmů jak státu, tak třeba rodin. To jsou ale subjekty, které fungují převážně v rámci jiné než tržní logiky a neřídí se striktně tržními mechanismy. Naproti tomu subjekty, které operují podle pravidel trhu – tedy firmy - nemohou ekonomické hrozby prezentovat jako bezpečnostní problém, protože konkurence, výkyvy poptávky a nabídky a boj o přežití jsou bytostně podstatné rysy trhu. Akteři tržních vztahů prostě nemají nárok na to, aby jejich rizika a nejistota byly vnímány jako otázka bezpečnosti – a pokud ano, je to jen jejich problém, který si každý subjekt musí řešit po svém, třeba komerčním pojištěním. Každá jiná intervence je nepřípustná, protože je zdrojem ekonomické neefektivity a trh deformuje. A zase: trochu jiné to může být s podniky významnými z hlediska bezpečnosti státu.

Podobně je to s životním prostředím. Musí být jasné, zda referenčním objektem je spíše člověk a jeho životní podmínky, anebo samotná příroda, ekologická rovnováha nebo celá biosféra, jak to

vidí radikální environmentalisté. Povaha a zdroje hrozeb se pak samozřejmě můžou jevit dost odlišně.

Osobně bych v tom základním výčtu sektorů ještě navíc zdůraznil oblast technologické neboli infrastrukturní bezpečnosti a dále celou sféru kulturních fenoménů, které získávají bezpečnostní status tím, že jsou vnímány jako ohrožení určité identity. Domnívám se, že budoucí hrozby bude často charakteristické právě těmito znaky.

3.

Poslední rozšíření, jež chci zmínit, se týká míry nebo intenzity hrozeb, která vymezuje, co už je a co ještě není bezpečnostní problém.

Zásadní otázka je to právě proto, že subjektem bezpečnosti může být takřka kdokoliv a cokoliv, chráněnou hodnotou či zájmem se může stát taky téměř cokoliv, a bezpečnostní hrozby přicházejí z nejrůznějších sfér.

Je zřejmé, že sféru bezpečnosti nelze vymezit taxativně, a priori, nějakou jednoznačnou definicí. Je ale velký rozdíl, jestli pro nás bezpečnostní problematika začíná tam, kde umírají lidé, anebo jsme ochotni sekuritizovat třeba i – podle našeho názoru - příliš rychlé pronikání cizích slov do mateřského jazyka.

Oba extrémny jsou špatně. Jedním je přístup kodaňské školy a mezinárodních vztahů, podle kterého bezpečnost začíná tam, kde vyvstane existenční ohrožení, kdy je to otázka života a smrti, a kdy se pro přežití státu a jeho občanů přijímají zcela mimořádná opatření.

Asi všichni vidíte, že s tím nevyjdeme – vždyť 90% toho, co se nazývá bezpečnostní politikou, se děje v režimu normálního provozu nebo jako prevence.

Dalším málo užitečným extrémem je také příliš „soft“ vymezení bezpečnosti, která je pak skoro k nerozeznání od celkového blahobytu, „well-being“ jednotlivce a společnosti. Tato bezvarost hrozí, když se bezpečnost začne definovat pozitivně spíše než negativně (jako potřeby, jež mají být uspokojeny a naplněny).

Rozumný a užitečný kompromis můžeme najít tehdy, když se bezpečnost vztahuje k hrozbám existenčního rázu vůči danému referenčnímu objektu. Prahem, který definuje bezpečnost, by patrně nemělo být ohrožení jeho harmonického a všestranně zajištěného blahobytu, nýbrž jeho přežití, zachování podstatných znaků a funkcí, ochrana životních hodnot a zájmů. Bezpečnost referenčního objektu je v sázce, pokud se hrozba dotýká jeho „vitálního jádra“ či podstaty.

Tento přístup lze ilustrovat na příkladu těch šťastných zemí, které žijí v trvalém míru a v relativně nejbezpečnějších regionech. Přestože vojenská politika je vnímána jako typicky bezpečnostní záležitost, v jejich případě mohou vojenské otázky a působení ozbrojených sil skoro úplně ztratit bezpečnostní podtext, protože bezpečnost země a jejích občanů závisí na úplně jiných věcech než

je aktuální vojenská síla a její nasazení. Dnes je otázkou, jestli mezinárodní terorismus tuto uvolněnou vazbu zase trochu neutuží.

4.

Pokud se zabýváme přesahem bezpečnostní teorie do praktického života a do praktické politiky, musím zmínit pojem sekuritizace. Teoreticky se jedná proces, kterým se bezpečnost konstruuje, protože tu lze vnímat nejen jako stav, ale taky jako proces, jako zvláštní formu artikulace zájmů. Bezpečnost není žádná „pozitivně“ či objektivně daná skutečnost, ale spíš výsledek interakce zapojených subjektů a jejich vnímání.

Sekuritizace probíhá tak, že určité téma je ve veřejném prostoru uchopeno určitým politickým aktérem nebo skupinou, navenek se prezentuje jako existenční hrozba pro nastolený referenční objekt, získá se dostatečná pozornost publika (veřejnosti) a nakonec se buď dosáhne nebo nedosáhne, že veřejnost věc přijme jako ohrožení. Poté následuje akce podle obvyklých norem, anebo spíš s jejich překročením.

Podstatné je, že sekuritizace může rozšířit záběr bezpečnosti mimo jakékoli předem dané hranice. Proto musíme počítat s tím, že bezpečnostním tématem blízké budoucnosti se může stát např. nejen kouření na autobusových zastávkách a v restauracích, ale vůbec. Předmětem se může stát prakticky cokoli, třeba i naprostá hloupost a nicotnost (což není tento případ), rozhodující je jen to, jestli je bezpečnostní status pro daný problém získán, anebo ne. Zatím se snad můžeme spolehnout na elementární zdravý cit veřejnosti, ale nárůst populismu v evropské politice by nás měl varovat. Úkolem politiků i odborníků je ten proces kontrolovat, vždycky odpovědně a zdrženlivě, rozhodně ne to živit a roztáčet.

Blíže k samotné Bezpečnostní strategii ČR

Zaprvé, samotný text je poměrně zajímavé a příjemné čtení. Lze tam najít spoustu sympatických pojmových nakročení:

- Např. neulpívá na nesmyslné redukcionistické a instrumentální představě, že bezpečnostní problematika se dělí podle dvou resortů: „obranu“ a „vnitro“.
- Bezpečnost v ní není spojována a priori se silovými a represivními složkami státu, což je jeden z reliktních minulosti a největších nešvarů v debatě.
- Základní struktura dokumentu se jeví jako rozumná.
- Bezpečnostní strategie je sice strategií ČR, ale v souladu s dobrými mravy demokratických zemí se hned na úvod staví teoreticky na roveň zájmy státu a zájmy občanů. Mezi zájmy státu a občanů už není nic, kromě jedné zmínky o občanském sektoru, a to možná úplně neodpovídá realitě.

- Kapitola o zájmech pracuje s kategoriemi životních, strategických a dalších významných zájmů. V těch dvou prioritních kategoriích jsou zájmy formulovány převážně státostředně, odpovídají klasické národní bezpečnosti. Vůči občanům se strategie obrací zase trochu vágně závazkem obrany demokracie, právního státu a základních lidských práv a svobod. Třetí kategorie už působí jako trochu nesourodá sbírka toho ostatního, co tam chceme ještě mít.
- Zajímavé je, že ve strategické kapitole se kromě těch tří tradičních komponent bezpečnostní politiky – tedy politiky zahraniční, obranné a vnitřní bezpečnosti – se jim na roveň přidává právě politika ekonomické bezpečnosti a vedle ní ještě netradičnější politika veřejné informovanosti.
- Všechny zmínky o aktivní spolupráci občanů (dobře, že tam jsou) vždycky zůstávají trochu ve vzduchu, anebo jsou upřesněny do té polohy, že vláda bude více informovat a vytvářet podmínky pro uvědomělé konání...

Jak už jsem předeslal, leccos je v té strategii sympaticky napsáno či naznačeno, ale bohužel „jen“ napsáno. To je naprosto limitující potíž:

- Jak praví teorie veřejné správy, každé politické rozhodnutí musí degenerovat v práci. Bezpečnostní strategie ale zůstává na úrovni proklamace cílů a hodnot, je to vlastně jedno velké sympatické předsevzetí, což není málo. To, co však chybí, jsou úkoly, konkrétní závazek k práci. Přímo navazující mechanismus realizace, kontroly a vyhodnocení je teprve ve stadiu zrodu.
- Druhou limitující stránkou téže mince je mechanismus fungování české veřejné správy – strategie totiž nikoho k ničemu nezavazuje. Kromě pár osvětlených úředníků, kteří ji buď psali, anebo mají zkušenosti ze zahraničí, anebo jsou prostě nadšenci, to nikoho příliš nezajímá. Úředníka zajímá pouze zákon, a spíše ještě prováděcí vyhláška. Co není uloženo v zákoně, to pro něj neexistuje, protože bez zákona sám nemá právo po nikom nic vyžadovat.

Je tedy zřejmé, že dokud se naše veřejná a zvláště státní správa nezreformuje, nezmění mechanismy fungování, nezačne klást důraz na otevřenost, komunikaci a koordinaci, dokud zůstane vrchnostenským aparátem, nebude schopná reflektovat a hájit bezpečnostní zájmy různorodých společenských subjektů, natož aby dokázala zpřístupnit procesy bezpečnostní politiky i pro participaci nestátních aktérů a využít jejich iniciativu.

V tom spatřuji základní předpoklad k tomu, aby bezpečnostní strategie byla opravdu strategií a ne jen „seznamem co nakoupit“, a hlavně k tomu, aby se dařilo překonávat stále rozevřenou propast mezi „velkou“ bezpečností z pohledu státu a státní politiky a „malou“ individuální každodenní bezpečností, která zajímá normální lidi.

Závěr

To, co bylo řečeno asi není nijak originální ani nové, dokonce to jsou věci, na kterých se asi může většina přítomných shodnout.

Několikrát zaznělo postesknutí, že tu jako obvykle nevidíme téměř nikoho z těch, kteří nesou za formování budoucí bezpečnostní politiky hlavní odpovědnost.

Je otázkou, zda je to proto, že jsou zahlceni naléhavějšími úkoly v zájmu nás všech, občanů ČR, anebo zda je to nezajímá, protože to všechno dobře vědí a hlas širší odborné veřejnosti slyšet nepotřebují.

A pokud je tomu tak, pak nám nezbývá než si počkat, až bude Bezpečnostní strategie ČR 2006 hotová a doufat, že otevře skutečně nový a připravenější prostor pro participaci jiných než státních aktérů na bezpečnosti naší země a nás všech.



Středisko bezpečnostní politiky

CESES FSV UK

www.ceses.cuni.cz/sbp

Celetná 20, 116 36 Praha 1

tel.: 224 491 498

fax: 224 227 950

e-mail: sbp@fsv.cuni.cz