



INSTITUT PRO EVROPSKOU POLITIKU
EUROPEUM
INSTITUTE FOR EUROPEAN POLICY

Nové bezpečnostní hrozby a aktivity Evropské unie v oblasti *soft a hard security*

Tomáš Weiss

Březen 2005

Tato analýza monitoruje aktivity Evropské unie v oblasti *soft a hard security* a snaží se najít odpověď na otázku, jestli je toto rozdělení ve světě nových bezpečnostních hrozeb stále platné.

Definice *soft a hard security*

Témata bezpečnostní politiky bývají často rozdělována do dvou, na sobě zdánlivě nezávislých oblastí, která se pro nedostatek českých termínů označují anglicky *hard a soft security*. Ačkoliv jsou oba termíny běžně užívané, považujeme přesto pro potřeby této stati za užitečné definovat, co přesně jimi rozumíme. Využijeme k tomu rozdělení podle Aleksandara Fatiče.¹

Fatič rozlišuje *hard a soft security* pomocí čtyř kritérií a to: charakteru hrozeb, na které reagují, a použité formy reakce; faktoru, na němž závisí schopnost státu reagovat; a konečně odlišení „šířky a hloubky“ obrany.

Pod pojmem *hard security* rozumíme bezpečnostní politiku, která se zaměřuje zejména na externí, mezistátní hrozby. Klasickým příkladem je invaze vojsk jiného státu. Těmto hrozbám státy čelí uzavíráním spojenectví a tvorbou aliancí. V důsledku tvorby aliancí je potenciální efekt natolik ničující, že ve skutečnosti minimalizuje pravděpodobnost vypuknutí konfliktu – dochází k situaci, kterou Fatič označuje jako *balance of fear*, tedy rovnováha strachu. To je situace, do které se dostaly během studené války východní a západní blok. Armáda je určujícím prostředkem obrany

¹ Následující část podle: Aleksandar Fatič, 'Conventional and Unconventional – 'hard' and 'soft' security: the distinction', *South-East Europe Review*, č. 3, 2002, str. 93-98

před těmito hrozbami. Logickou snahou států je proto budování vojenských kapacit, které vedou k závodům ve zbrojení.

Soft security reaguje na hrozby vnitřní nebo i přeshraniční, které ale nejsou tvůrčími prvky mezistátních vztahů. Tyto hrozby nejsou většinou způsobeny okolními státy, ale nestátními skupinami, jako jsou teroristická uskupení nebo sítě organizovaného zločinu. Hlavním prostředkem obrany státu nejsou vojáci, ale policie a tajné služby. Úspěch obou složek navíc záleží na efektivitě vnitřní správy a účinných preventivních opatřeních. V případě přeshraničních hrozeb je nevyhnutelná určitá forma mezinárodní spolupráce, bez které nemůže být obrana stoprocentně účinná.

Schopnost státu účinně reagovat na hrozby v oblasti *hard security* závisí kromě již zmíněných vojenských kapacit z velké části na geografii. Je totiž podstatný rozdíl, jestli stát sousedí pouze se svými spojenci nebo i s protivníky. Geografie také určuje, kde se rozmisťují jednotky, případně které jednotky a jaké vybavení si stát pořídí.

Soft security nezáleží tolik na geografii, protože teroristické buňky nebo zločinecké organizace mohou vznikat ve všech zemích bez omezení. Tím určujícím aspektem je v tomto případě čas – stát musí včas zabránit teroristickému útoku nebo rozkrýt utajené sítě. Rozmístění policejních jednotek v prostoru není tak důležité jako efektivní plánování a práce tajných služeb, které jsou většinou zajišťovány civilisty.

Posledním rozdílem je rozlišení charakteru obrany, který je pro lepší představu možno označit jako zaměřený na šířku a hloubku. Z pohledu *hard security* záleží na významu území, na hloubce, do jaké nepřítel pronikne. Vznikají proto tzv. nárazníkové zóny a důležité podniky se budují nebo stěhují na území, na které nepřítel nepronikne.² Hrozby v oblasti *soft security* se mohou projevit na nejrůznějších místech a mít mnoho forem. Je proto důležitá šíře záběru bezpečnostních složek a zejména jejich flexibilita, tedy schopnost reagovat i na nová nebezpečí.

Shrňme-li všechny čtyři zmíněné rozdíly, které Fatić předkládá, můžeme konstatovat, že koncept *hard security* zahrnuje v podstatě pouze vojenskou akci jako formu mezistátního konfliktu. Naopak koncept *soft security* zahrnuje veškerou vnitřní bezpečnost státu a nestátní vnější hrozby, tedy hrozby, které označujeme souhrnným pojmem ‚zločin‘.

Nové bezpečnostní hrozby

Jako nové bezpečnostní hrozby můžeme označit takové hrozby, které jsou buď zcela nové a v minulosti se neobjevovaly, jako třeba oblast bezpečnosti kritické infrastruktury nebo počítačových sítí, nebo takové, které se sice v minulosti vyskytovaly, v současnosti ale získaly nový obsah a rozsah, jako například terorismus. Tyto hrozby začaly hrát důležitou úlohu v plánování strategií ihned po skončení studené války. Do té doby byla veškerá aktivita soustředěna na konflikt Východ-Západ.

² Během druhé světové války tak Sovětský svaz přesunul své průmyslové zázemí na Ural. V poválečné době se z podobného důvodu stavěly velké strojírenské závody na Slovensku a ne v Čechách, které sousedily s nepřítelem.

V devadesátých letech lze sledovat orientaci na nové bezpečnostní hrozby už ve strategickém konceptu NATO z roku 1991, ve kterém se konstatuje, že nebezpečí útoku proti území aliance bylo odstraněno nebo minimalizováno.³ Naopak koncept identifikuje potenciální zónu nestability ve střední a východní Evropě, ve které by mohly vzniknout ozbrojené konflikty ohrožující sousední alianční státy.⁴ Konečně aliance zahrnuje do své strategie i další obecnější rizika jako „šíření zbraní hromadného ničení, přerušení dodávek životně důležitých zdrojů a akty terorismu a sabotáže“.⁵ O osm let později, v roce 1999, se chápání hrozeb a rizik ve světě v NATO příliš nezměnilo. Významnou změnou ale bylo překročení vlastních hranic a přeměna čistě obranného paktu na obecně bezpečnostní organizaci, která chce „přispívat k míru a stabilitě v regionu“.⁶

Obdobně změnila své chápání situace Západoevropská unie (ZEU) a ve svém strategickém dokumentu z roku 1995 identifikovala rizika, jako jsou ozbrojené konflikty způsobené spory o hranice nebo práva menšin a ozbrojené skupiny stojící mimo právo nebo demokratickou kontrolu.⁷ Dále strategie jmenovala šíření zbraní hromadného ničení (ZHN), terorismus, organizovaný zločin, nekontrolovanou ilegální migraci, environmentální rizika a závislost na dodávkách ropy.⁸ ZEU ovšem reflektovala změny už několik let před změnou koncepce. Petersbergské úkoly z roku 1992 rozšířily zapojení ozbrojených sil členských zemí kromě kolektivní obrany i pro případy humanitárních a záchranných akcí, akcí k udržení míru a akcí bojových jednotek v krizových situacích včetně prosazování míru.⁹

Srovnáme-li rizika, kterými se zabývaly základní strategické dokumenty obou organizací kolektivní bezpečnosti v západní Evropě, s Fatičovými definicemi *hard* a *soft security*, můžeme konstatovat, že všechny hlavní hrozby a rizika patří do oblasti *soft security*. Státy na ně mohou reagovat zejména politicky nebo policejně, jen zřídka vojensky. V žádném případě není důležité rozestavení vojsk nebo jejich výzbroj, ale záleží na dobrém plánování, sběru a vyhodnocování informací a diplomacii.

Evropská bezpečnostní strategie

Odlišná situace nastala po teroristických útocích 11. září 2001 v New Yorku a Washingtonu. Nové faktory, které byly do té doby považovány spíše za rizika, musely být překvalifikovány na hrozby.¹⁰ Útoky proti americkým cílům se objevily už v předcházejících letech (exploze velvyslanectví v Nairobi a Dar-as-Salaamu nebo útok na vojenskou loď USS Cole v Adenu). Jedinečnost zářijových útoků ale

³ *The Alliance's Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council*, Severoatlantická rada, Řím, 8. listopad 1991, čl. 7

⁴ Ibid., čl. 9

⁵ Ibid., čl. 12

⁶ *The Alliance's Strategic Concept Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council*, Severoatlantická rada, Washington D.C., 23. a 24. duben 1999, čl. 6

⁷ *European Security: a Common Concept of the 27 WEU Countries*, Rada ministrů ZEU, Madrid, 14. listopad 1995, § 33-35

⁸ Ibid., § 53-63

⁹ Slovníček pojmů EU na <http://www.evropska-unie.cz/cz/glossary/term.asp?id=86> (21.11.04)

¹⁰ Rozlišení pojmů *hrozba* a *riziko* viz J. Eichler, 'Základní vymezení pojmů bezpečnostní hrozba a bezpečnostní riziko', *Mezinárodní politika*, roč. 27, č. 5, 2003, str. 32-34

spočívala v počtu obětí, rozsahu škod, použitém prostředku, a zejména v tom, že teroristé dokázali zasáhnout Spojené státy na jejich vlastním území, což se naposledy podařilo Japonsku při útoku na Pearl Harbor.

Na novou bezpečnostní situaci reagovaly Spojené státy v září 2002 schválením nové Národní bezpečnostní strategie (NSS) a výrazným příklonem k vojenskému řešení teroristické hrozby.¹¹ Po půl roce práce, v prosinci 2003, přijala společnou bezpečnostní strategii i Evropská unie. Evropská bezpečnostní strategie (ESS)¹² obsahuje pochopitelně prvky obou druhů bezpečnostního myšlení – *hard* i *soft security*. Naprostá většina dokumentu se ale soustředí na skupinu *soft security*.

Jako pět hlavních hrozeb pro evropskou bezpečnost jsou identifikovány terorismus, nefunkční státy (*failed states*), organizovaný zločin, proliferace zbraní hromadného ničení a regionální konflikty. První tři hrozby lze jednoznačně zařadit do kategorie *soft security*. U proliferace ZHN jde především o hrozbu, že se tyto prostředky dostanou do rukou teroristů nebo nestabilních, nepředvídatelných vlád. Regionální konflikty jsou zase zahrnuty protože způsobují nestabilitu, ve které se mohou ukrýt teroristická hnutí nebo zločinecké organizace, nebo může vést k velkým pohybům obyvatelstva. I tyto hrozby proto patří spíše do kategorie *soft security*.

Teoretickým východiskem ESS je koncept účinného multilateralismu – tedy mezinárodního systému na bázi OSN, který bude schopen vymáhat dodržování vlastních pravidel. Na tomto místě se ovšem prolínají koncepty *soft* a *hard security*, protože proti suverénním státům, které se odmítnou podrobit, může být zapotřebí použít sílu (což povoluje i Charta OSN). V takovém případě ESS doporučuje „včasnou, rychlou a, pokud je to zapotřebí, robustní intervenci“¹³. Ta má být provedena za použití vojenských i civilních prostředků, patří tedy do obou skupin, *hard* i *soft security*.

ESS dále zdůrazňuje, že geografie stále zůstává důležitá, a proto by Evropská unie měla vytvořit kruh zemí s dobrou správou ve svém nejbližším okolí. Strategie dále volá po větších a efektivnějších investicích do obrany. Tam ovšem vojenský (*hard security*) rozměr strategie končí. Naprostá většina dalšího programu se jej naopak snaží co možná nejvíce upozadit. To lze vysvětlit dobou, ve které ESS vznikala. Rozkol kvůli válce v Iráku nedovoľoval větší důraz na vojenskou stránku věci. Strategie se navíc vymezuje vůči americkému dokumentu, který naopak vojenské řešení problémů jasně preferuje.¹⁴ Přesto je možno považovat i pouhé zmínky o použití síly v dokumentech EU za převratné.

Evropská strategie nicméně zdůrazňuje, že „žádná z hrozeb není čistě vojenská“¹⁵, a vyžaduje proto i politické, soudní, policejní, ekonomické, humanitární a výzvědné prostředky. Evropská unie chce proto šířit dobrou správu (*good governance*) pomocí podmíněné asistence (*conditionality*). Dobrá správa je podle ESS podmínkou

¹¹ *The National Security Strategy of the United States of America (NSS)*, září 2002; <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> (10.8.2004)

¹² *A secure Europe in a better world: European Security Strategy (ESS)*, Evropská rada, Brusel, 12. prosinec 2003; <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (10.4.04)

¹³ *Ibid.*, str. 11

¹⁴ Srovnej T. Weiss, 'Evropská bezpečnostní strategie ve světle Národní bezpečnostní strategie USA'; <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=825> (18.11.04)

¹⁵ *A secure Europe in a better world: European Security Strategy (ESS)*, op. cit., str. 7

eliminace hrozeb, které mají komplexní příčiny, a boj proti nim nesmí být omezen na jednoduchá a rychlá řešení.

Hlavními opatřeními v boji proti hrozbám jsou podle ESS například evropský zatýkací rozkaz, opatření narušující financování terorismu, právní dohody se Spojenými státy nebo podpora Mezinárodní agentury pro atomovou energii (MAAE) a multilaterálních smluv týkajících se proliferační ZHN. EU musí kromě větších a efektivnějších investic dále vytvořit společné vyhodnocování hrozeb (*common threat assessment*) a zlepšit výměnu informací mezi tajnými službami.

Pokusme se na následujících řádcích zhodnotit konkrétní aktivity Evropské unie v oblastech *soft* a *hard security*.

Soft security

Počátky spolupráce zemí Evropské unie v oblasti vnitřní bezpečnosti (tedy typické oblasti *soft security*) lze datovat do sedmdesátých let. Skupina TREVI¹⁶ umožňovala setkání ministrů vnitra na čistě mezivládní úrovni, kde koordinovali boj proti organizovanému zločinu a obchodu s drogami a policejní spolupráci.¹⁷ Velké pozornosti se policejní spolupráci dostalo také při vyjednávání schengenských dohod, protože státy v systému vyžadovaly pojistky, které by zajistily jejich vnitřní bezpečnost po odbourání kontrol na vnějších hranicích.

Do smluvního rámce se bezpečnostní politika dostala se založením Evropské unie maastrichtskou smlouvou v roce 1992. Vnitřní bezpečnosti byl (a dosud je) věnován třetí pilíř EU. V roce 1994 zahájil svoji činnost Europol, který má za úkol „zvyšování efektivnosti a zlepšování spolupráce mezi příslušnými institucemi členských států při prevenci a potírání závažné mezinárodní organizované zločinnosti“¹⁸. Plné funkce dosáhl Europol v roce 1999.

Europol by měl v současnosti pokrýt velkou část hrozeb z oblasti *soft security*, ale chybí mu k tomu dostatečné prostředky, personál a respekt. Hlavní problém vidí experti v nedostatečné výměně informací mezi členskými státy, jejíž usnadňování by měl být hlavní úkol Europolu. David Brown uvádí jako příklad vyhodnocování rozsahu obchodu s lidmi v zemích EU (*human trafficking*), kterým byla instituce pověřena. Deset z tehdejších patnácti členských zemí nedodalo vůbec žádné údaje – některé to nepovažovaly za nutné, jiné takové údaje ani nezjišťují.¹⁹

Podobným problémům čelí spolupráce tajných služeb. Jednotlivé služby si informace žárlivě hlídají; i když by byly ochotné ke spolupráci, v mnoha případech nemají odpovídající protějšky v ostatních členských státech. Přitom by spolupráce mohla být velmi efektivní, jako se ukazuje na společném francouzsko-španělském vyšetřovacím

¹⁶ Název je odvozen od římské fontány Trevi (skupina byla založena na Evropské radě v Římě), ale také jako zkratka slov „Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence International“.

¹⁷ M. Waldstein, *Das Asylgrundrecht im europäischen Kontext* (Frankfurt am Main a další: Peter Lang, 1993) str. 157

¹⁸ Webová stránka Europolu; http://www.europol.eu.int/index.asp?page=facts_cs&language=cs (19.11.04)

¹⁹ D. Brown, 'Defending the Fortress? Assessing the European Union's Response to Trafficking', *European Security*, roč. 13, č. 1, str. 113

týmu proti organizaci ETA.²⁰ Výměně informací mělo pomoci jmenování protiteroristického koordinátora na jaře 2004 a rozšíření plánovací buňky působící na sekretariátu Rady (SITCEN) o protiteroristické oddělení. Ochota tajných služeb sdílet informace se tím ale nijak nezvýšila a SITCEN se potýká, podobně jako Europol, s nedostatkem zdrojů a stále se rozšiřujícím spektrem úkolů. Rakouský návrh z února 2004 zřídit Evropskou informační agenturu byl odmítnut jako příliš ambiciózní.²¹ Politikové si ale uvědomují nedostatky spolupráce tajných služeb a Evropská rada se zavázala dosáhnout dohody o zjednodušení sdílení informací do prosince 2005.²²

Již bylo řečeno, že Evropská unie považuje dobrou správu v okolních zemích za základní podmínku bezpečnosti. V posledních patnácti letech byla nejúčinnějším prostředkem, pomocí kterého Unie prosazovala své představy v okolních zemích, perspektiva účasti na procesu integrace. Dnes jsou ale na periferii Unie státy, které plného členství v Unii s největší pravděpodobností nikdy nedosáhnou – Ukrajina, Rusko, v případě přijetí Turecka i Irák nebo Írán. EU proto musí vybudovat mechanismus, který jí umožní ovlivňovat reformy v těchto zemích požadovaným směrem. Podobná praxe musí být vytvořena i ve vztahu k ostatním zemím – v Africe, Asii nebo Jižní Americe – které mohou také představovat rizika nebo hrozby evropské bezpečnosti.

Evropská bezpečnostní strategie zdůrazňuje roli rozvojové pomoci a obchodních opatření jako „mocných nástrojů při prosazování reformy“²³. V případě zemí, které stojí mimo mezinárodní systém, nabízí EU svoji asistenci při opětovném začleňování. Zároveň ovšem i hrozí změnou vztahu s takovými zeměmi, které se začlenit odmítnou.²⁴ Unie také zdůrazňuje svoji pozici největšího poskytovatele oficiální rozvojové pomoci.

Zde nacházíme rozpor s přístupem Spojených států, které se současným stavem rozvojové pomoci nejsou spokojeny a tvrdí, že „dekády masivní rozvojové pomoci nedokázaly povzbudit ekonomický růst v nejhudších zemích“²⁵. Tam kde Evropané věří, že pomoc má podporovat reformu, domnívají se Američané, že rozvojová pomoc má být odměnou za úspěšně provedenou reformu. Domněnku, že současný systém není zcela bezchybný podporují i nedávné dohady, jestli za evropské peníze není financovaný palestinský terorismus. Evropská unie se snaží podmiňovat svoji pomoc a kontrolovat její výsledky.²⁶ Diskuse ale ještě rozhodně není ukončena.

Zabránit šíření zbraní hromadného ničení lze podle EU nejlépe v rámci mezinárodních smluv a institucí. Základním dokumentem EU pro tuto oblast je Strategie EU proti šíření zbraní hromadného ničení, kterou přijala Evropská rada

²⁰ L. Thieux, 'European Security and Global Terrorism: the Strategic Aftermath of the Madrid Bombings', *Perspectives*, č. 22, léto 2004, str. 64

²¹ B. Müller-Wille, 'Building a European Intelligence Community in Response to Terrorism', *European Security Review*, č. 22, duben 2004, str. 3

²² *Presidency Conclusions*, Evropská rada, Brusel, 17.-18. červen 2004, § 18

²³ *A secure Europe in a better world: European Security Strategy (ESS)*, op. cit., str. 10

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *The National Security Strategy of the United States of America (NSS)*, op. cit., str. 21

²⁶ Viz C. Santiso, 'Promoting Democracy by Conditioning Aid? Towards a More Effective EU Development Assistance', *Internationale Politik und Gesellschaft*, č. 3, 2002, str. 107-133

v prosinci 2003.²⁷ Hlavní roli v boji proti šíření ZHN v něm Unie připisuje Organizaci spojených národů. Důraz se klade na politické a diplomatické prostředky. Pokud ty zklamou, Rada bezpečnosti by podle Unie měla sehrát klíčovou roli a využít své možnosti uvalit sankce, blokovat dodávky do země nebo dokonce použít sílu.

Unie dále chce úzce spolupracovat s ostatními zeměmi i mimo rámec OSN. Jednání probíhala a probíhají s Ruskem, Čínou i Spojenými státy. S NATO bylo dosaženo dohody o výměně informací na nízké úrovni.²⁸

V květnu 2004 přijala Rada společnou akci o podpoře MAAE a jejích úkolů. Těmi jsou posilování fyzické ochrany jaderných materiálů, posilování zabezpečení radioaktivních materiálů pro nejaderné užití a posilování schopností států pro odhalování a potírání ilegálního obchodu s tímto materiálem.²⁹

V rámci sekretariátu Rady má vzniknout monitorovací centrum úzce spolupracující s buňkou SITCEN. Jako podstatné se může v budoucnu ukázat rozhodnutí o zapojování klauzule o šíření ZHN do smluv EU/ES se třetími státy.³⁰ Unie tak získá nástroj, pomocí kterého bude moci vymáhat dodržování základních principů i od států, které nepřistoupí k multilaterální dohodám.

Preferování diplomatických řešení nevylučuje z evropského konceptu použití síly. Síla je naopak konečným nástrojem Rady bezpečnosti v případě, že ostatní nástroje nepůsobí. Evropská unie také nemá nic proti tomu stát se ozbrojenou rukou Rady, jako to ukázala účast evropských jednotek v minulosti. Aby ale EU mohla dostat svým předsevzetím, musí reformovat své ozbrojené síly, které nejsou připraveny na moderní způsob vedení války.

Hard security

Ačkoliv dosahují ozbrojené síly států Evropské unie téměř 2 milionů osob³¹, jejich strategie, výcvik a vybavení nevyhovuje současným požadavkům. To zjistily členské státy nejpozději při vojenské akci NATO proti Jugoslávii během kosovské krize. Ta byla provedena takřka výhradně americkými silami, protože většina evropských jednotek nemohla být kvůli své technologické zaostalosti účinně nasazena. Podobným problémům čelily evropské síly v Afghánistánu v roce 2001.

Základním poznatkem je fakt, že se evropské síly nebudou podílet na širším ozbrojeném konfliktu na vlastním území. V současnosti připadá do úvahy spíše menší akce mimo evropský kontinent, která ale bude muset být provedena rychle a účinně, v náročných podmínkách. Druhou možností je dlouhodobé nasazení

²⁷ *EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Evropská rada, 12. prosinec 2003

²⁸ *EU Strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction - Draft Progress Report on the implementation of Chapter III of the Strategy*, Rada EU, Brusel, 10. červen 2004,

²⁹ *Společná akce Rady o podpoře činností MAAE podle jejího Programu jaderného zabezpečení a v rámci provádění strategie EU proti šíření zbraní hromadného ničení*, Rada EU, 17. květen 2004, 2004/495/SZBP, čl. 1(2)

³⁰ "Non-proliferation clause" to be included in agreements with third countries"; <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/st14997.en03.pdf> (20.11.04)

³¹ 'Europe: Armed Force Personnel' na http://www.nationmaster.com/graph-T/mil_arm_for_per&id=EUR (20.10.04); R. de Wijk, 'European Military Reform for a Global Partnership', *The Washington Quarterly*, roč. 27, č. 1, str. 197

v nebojových podmínkách, za účelem izolace nepřátelských stran nebo zajištění vnitřní bezpečnosti země – *peace-keeping*.

Z toho vyplývají nároky na výzbroj vojsk. Evropským armádám chybí v první řadě transportní prostředky (vzdušné i námořní), systémy doplnění paliva ve vzduchu, zbraně s přesným zaměřením a jednotky rychlého nasazení.³² Podobně chybí Evropanům kapacity pro strategický průzkum a sběr informací, bez kterých by účinné nasazení sil nebylo možné, i kdyby jimi EU disponovala. Pomocí systémů C4ISTAR³³ je před začátkem samotné akce prozkoumáno území, určeny a zaměřeny cíle a v reálném čase instruovány útočící jednotky. Tak je dosaženo co možná nejmenších vlastních a civilních ztrát a omezeno ničení civilní infrastruktury, což jsou základní předpoklady pro zajištění podpory veřejného mínění.

Nejen Evropská unie ale i NATO se snaží řešit nedostatky evropských ozbrojených sil. V NATO to byla v první řadě Defence Capabilities Initiative (DCI)³⁴ a později Prague Capabilities Commitment (PCC)³⁵. V rámci EU se členské státy poprvé zavázaly poskytnout své jednotky ke společným akcím v rámci Helsinského hlavního cíle (Helsinki Headline Goal) v roce 1999. Protože obě organizace identifikovaly stejné problémy, koordinovaly své programy ve skupině expertů nazvané Headline Goal Task Force Plus. Cíle byly ovšem vytyčeny tak široce, že státy nebyly schopny dostát svých závazků. Do roku 2002 byla uskutečněna méně než polovina programů, které byly obsahem DCI.³⁶

Jak NATO tak i EU reagovaly na malou účinnost svých programů jejich reformou. Prague Capabilities Commitment (PCC)³⁷ a European Capability Action Plan³⁸ se orientovaly prioritně na několik základních kapacit, které vyžadovaly bezodkladnou pozornost. Navíc pověřovaly vedoucí zemi, která nesla zodpovědnost za splnění závazků a koordinovala je.

Jedním z nejdůležitějších témat, které evropské státy řeší v diskusi o Evropské bezpečnostní a obranné politice, je otázka vztahu s NATO a zabránění případných duplikací ve funkcích a kapacitách. Týká se především klauzule kolektivní bezpečností, která měla být podle některých zahrnuta do ústavní smlouvy EU. Nakonec odpůrci prosadili rozmělnění tohoto článku na pomoc v případě teroristického útoku nebo katastrofy.³⁹

Podobná diskuse se vedla i o budování bojových jednotek rychlého nasazení. NATO deklarovalo vybudování NATO Response Force (NRF) v Praze v roce 2002 a v říjnu 2004 vyhlásilo připravenost prvních 17 tisíc vojáků. NRF se skládá z pozemních,

³² Srovnej K. Schake, *Constructive Duplication: Reducing EU Reliance on US Military Assets* (Londýn: CER, 2002) str. 19; R. de Wijk, 'European Military Reform for a Global Partnership', op. cit., str. 199

³³ Command, Control, Communication, Computer, Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance

³⁴ *Defence Capabilities Initiative*, Severoatlantická rada, Washington D.C., 23. a 24. duben 1999

³⁵ *Prague Summit Declaration*, Severoatlantická rada, Praha, 21. listopad 2002, § 4(c)

³⁶ D. Keohane, 'The European Defence Plans: Filling the Transatlantic Gaps', *The International Spectator*, č. 3, 2003, str. 63

³⁷ *Prague Summit Declaration*, Severoatlantická rada, Praha, 21. listopad 2002, § 4(c)

³⁸ *Statement on Improving European Military Capabilities*, Konference o zlepšení kapacit EU, Brusel, 19. listopad 2001

³⁹ *Smlouva o ústavě pro Evropu*, čl. I-43

námořních i vzdušných jednotek, které mohou být rozmístěny během 5 dnů na až jeden měsíc.⁴⁰

EU se zavázala budovat síly rychlé reakce už v rámci Helsinského hlavního cíle. Rapid Response Force (RRF) se měla skládat z 60 tisíc příslušníků ozbrojených sil. Doby nasazení ale už od počátku nevyhovovaly určení jednotek. Tyto síly „rychlé“ reakce měly být k dispozici během 60 dnů na jeden rok a plnit úkoly v rámci petersberských úkolů. V případě humanitární krize nebo genocidy by 60 dnů bylo s největší pravděpodobností příliš dlouho.

Členské státy si uvědomily nedostatky stávajících plánů a v polovině loňského roku schválily Rada i Evropská rada Hlavní cíl 2010 (*Headline Goal 2010*). Ten poprvé nepočítá s pouhým přeskupením již stávajících sil, ale s vytvářením nových kapacit. Centrální myšlenkou jsou tzv. bojové skupiny (*battle groups*) – soběstačné útvary s vlastní podporou o velikosti asi 1500 osob s dobou nasazení do 15 dnů. Na místě by měly být schopné setrvat jeden měsíc, s rotací až 120 dní.⁴¹ V listopadu 2004 se členské státy zavázaly vytvořit 13 bojových skupin o 1000-1500 osobách. Celkem se počítá do roku 2007 s 16500 osobami, ale první skupiny by už měly být připraveny během roku 2005.⁴²

Bojové skupiny vzbuzují naději, že Evropa by se mohla skutečně v budoucnu stát vojensky akceschopnou. K mírnému optimismu přispívá i zadání Rady, která požaduje, aby skupiny byly schopny akce samy ale i v rámci větších operací, to vše „podle principu komplementarity a vzájemné podpory mezi NATO a EU“.⁴³ Hlavní cíl 2010 navíc věnuje speciální pozornost transportním kapacitám, které tvoří základní předpoklad fungujících sil rychlého nasazení.⁴⁴

Přesto zůstává několik otazníků. Zaprvé je to nejasná návaznost na akce bojových skupin. V logice evropského účinného multilateralismu by po nich měly nastoupit mnohonárodnostní síly OSN, ale ty se obvykle vytváří 6 měsíců. Bojové skupiny budou přitom schopny zůstat na místě maximálně 4 měsíce.⁴⁵ Zadruhé by měly bojové skupiny posílit spolupráci a interoperabilitu evropských armád mezi sebou a se Spojenými státy. USA ale již vyvíjejí zcela nový systém pozemního boje (tzv. Future Combat System). Podobné systémy vyvíjí i Francie, Británie a Německo – bohužel odděleně. Bojové skupiny se tak v okamžiku vytvoření mohou stát zastaralým a nepoužitelným nástrojem, který evropské schopnosti příliš neposílí.⁴⁶

Protože rizika nedokonalé spolupráce hrozí ve všech oblastech evropské vojenské transformace, vznikla v loňském roce Evropská obranná agentura⁴⁷, která by měla

⁴⁰ ‘Response Force ready for missions’ k dispozici na webové stránce NATO
<http://www.nato.int/docu/update/2004/10-october/e1013a.htm> (18.10.04)

⁴¹ *European Security and Defence Policy - Council Conclusions*, Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy, Brusel, 17. květen 2004, § 4

⁴² ‘EU Defence Ministers finalise ‘Battle Groups’’, *EUobserver*, 22. listopad 2004

⁴³ *European Security and Defence Policy - Council Conclusions*, op. cit., § 7 a § 18

⁴⁴ *Headline Goal 2010*, 6309/6/04, § 5

⁴⁵ G. Quille a F. Cameron, ‘ESDP: The State of Play’, Pracovní document Evropského parlamentu, Podvýbor pro bezpečnost a obranu, 28. červenec 2004;

http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/organes/SEDE/04c_en.pdf (5.10.04), p. 8

⁴⁶ B. Schmitt, ‘European Land Armaments: Time for Political Will’, *Military Technology*, roč. 27, č. 6

⁴⁷ *Společná akce Rady o zřízení Evropské obranné agentury*, Rada EU, 12. červenec 2004, 2004/551/SBZP

umožnit lepší komunikaci mezi členskými státy. Jej funkce je hlavně informační a koordinační. Může mít ale velký význam.

Nejdůležitějším argumentem pro společným postup v oblasti vyzbrojování je ekonomická výhodnost, která se projevuje ve formě úspor z rozsahu a redukce nákladů na servis a výcvik. V neposlední řadě může být sdílení nákladů jedinou možností, jak si relativně malé evropské státy mohou špičkovou vojenskou techniku vůbec dovolit. Shodná výzbroj ale také významně přispěje k jednodušší spolupráci národních armád nebo v mezinárodních jednotkách.

Podmínek takové spolupráce je ovšem mnoho od zajištění dodávek pro pozdější servis po standardizaci technických charakteristik a harmonizaci pravidel pro veřejné zakázky. Je proto dobře, že agentura byla vytvořena bez většího zdržení a v tomto roce začíná fungovat. V říjnu navíc Evropská komise publikovala zelenou knihu o veřejných zakázkách v oblasti obrany⁴⁸ a otevřela veřejnou diskusi na toto téma. Postupovat se musí rychle, aby byla umožněna spolupráce už při plnění Hlavního cíle 2010.

Co se týká plánování akcí, nedostatky ve strategickém plánování a sdílení informací zůstávají základním problémem jakékoli vojenské spolupráce. Bez společného vyhodnocení situace se státy jen těžko shodnou na tom, které kapacity jsou zapotřebí. Těžko lze také využít vojáky mnohonárodních bojových skupin, když jeden ze zúčastněných států nevyhodnotí situaci jako dostatečně vážnou, aby vyžadovala nasazení ozbrojené síly.

Případné vytvoření autonomních evropských plánovacích kapacit se stalo v minulém roce jedním z nejvíce diskutovaných témat EBOP. Pro státy, které se obávají o pozici NATO v Evropě, nebyly takové kapacity přípustné a argumentovaly, že EU může využívat plánovacího centra NATO (SHAPE) nebo národních kapacit. Nakonec bylo dosaženo kompromisu a má být vytvořena malá plánovací buňka při Vojenském štábu EU. Ta ale nebude stálým velitelstvím sil a bude pouze podporovat národní plánovací kapacity.⁴⁹

V delším horizontu ale bude vytvoření nezávislého evropského velení nejspíše nezbytné. Jen tak totiž bude moci být využita přidaná hodnota krizového managementu EU – integrace vojenských a civilních prostředků.

Závěr: Je rozdělení na soft a hard security stále platné?

Právě spojení vojenské a civilní sféry je nejen potenciální silou Evropské unie ale také faktorem, který zpochybňuje logiku rozdělování bezpečnostních otázek na *soft* a *hard security*.

Domníváme se, že takové rozdělení pouze přetrvává z dob studené války, kdy mělo opodstatnění. Existoval totiž jen jeden konflikt, který ohrožoval fyzickou integritu obyvatel západní Evropy – ať už ve formě jaderného konfliktu nebo konvenční války

⁴⁸ *Zelená kniha: Veřejné zakázky v oblasti obrany*, Evropská komise, KOM(2004) 608

⁴⁹ *European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations*, Společné prohlášení Francie, Německa a Velké Británie, Neapol, 29. listopad 2003

v Evropě. Zahraniční politika proto byla podřízena tomuto faktu. I podpora slabých afrických nebo asijských států nevycházela z důvodů, které bychom mohli zařadit do kategorie *soft security*, ale zajišťovala strategické partnery, které mohly jednomu bloku poskytnout výhodu nad protivníkem. Otázky zločinu, terorismu nebo migrace nebyly tak palčivé, aby musely být řešeny jinými než civilními nebo policejními prostředky, a neměly ani rozhodující význam v konfliktu mezi bloky.

Dnes je ovšem situace zcela jiná, a někteří autoři proto hovoří o splývání *soft* a *hard security*.⁵⁰ Jsme ale přesvědčeni, že nelze pouze mluvit o splývání těchto kategorií, ale je zapotřebí obě označení odbourat, protože už neodpovídají realitě. Hrozby, které se nedají kvalifikovat jako *hard security* totiž jsou schopny působit srovnatelnou škodu (nebo přinejmenším příliš velkou škodu pro zařazení do *soft security*). K jejich odstranění navíc nestačí prostředky jedné kategorie, jak se přesvědčili nejen Američané v Iráku a Afghánistánu, ale jak přiznává i ESS.

Odbourání kategorií *soft* a *hard security* nesrovnává vojenskou sílu na stejnou úroveň s diplomatickými nebo ekonomickými nástroji – měla by být použita pouze pokud není vyhnutí. Zároveň ovšem musí být uznána jako legitimní nástroj bezpečnostní politiky a v případě potřeby by státy neměly váhat s jejím nasazením.

Tato stať ukázala, že základním požadavkem bezpečnosti v Evropě je efektivní zpracování informací. Ty ale nelze rozlišit na vojenské a nevojenské. Je proto zapotřebí spolupráce tajných služeb v rámci států ale i na evropské úrovni. Tak budou evropské státy schopny účinně využívat všech možností a plynule přecházet mezi fázemi řešení: V okamžiku vojenského zásahu bude existovat plán civilní rekonstrukce a zároveň bude k dispozici armáda v okamžiku eskalace konfliktu, který byl do té doby řešen na ekonomické nebo policejní úrovni.

Komplexní plánování ale nic nemění na palčivosti jednotlivých problémů naznačených na předcházejících stránkách, které musí být urychleně řešeny a neztrácí svoji aktuálnost. Účinná policejní spolupráce je samozřejmě zapotřebí a zvýšení vojenské akceschopnosti evropských armád a jejich modernizace také. Evropané by ale měli přestat oddělovat otázky *soft* a *hard security* a vypracovat integrovaný přístup.

⁵⁰ J. Lindley-French, 'The Revolution in Security Affairs: Hard and Soft Security Dynamics in the 21st Century', *European Security*, roč. 13, č. 1, str. 2

Použitá literatura

- The Alliance's Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council*, Severoatlantická rada, Řím, 8. listopad 1991
- The Alliance's Strategic Concept Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council*, Severoatlantická rada, Washington D.C., 23. a 24. duben 1999
- Defence Capabilities Initiative*, Severoatlantická rada, Washington D.C., 23. a 24. duben 1999
- European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations*, Společné prohlášení Francie, Německa a Velké Británie, Neapol, 29. listopad 2003
- EU Strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction - Draft Progress Report on the implementation of Chapter III of the Strategy*, Rada EU, Brusel, 10. červen 2004
- European Security: a Common Concept of the 27 WEU Countries*, Rada ministrů ZEU, Madrid, 14. listopad 1995
- European Security and Defence Policy - Council Conclusions*, Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy, Brusel, 17. květen 2004
- EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Evropská rada, 12. prosinec 2003
- Headline Goal 2010*, 6309/6/04
- Presidency Conclusions*, Evropská rada, Brusel, 17.-18. červen 2004
- The National Security Strategy of the United States of America (NSS)*, září 2002; <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> (10.8.2004)
- Prague Summit Declaration*, Severoatlantická rada, Praha, 21. listopad 2002
- A secure Europe in a better world: European Security Strategy (ESS)*, Evropská rada, Brusel, 12. prosinec 2003; <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (10.4.04)
- Smlouva o ústavě pro Evropu*
- Společná akce Rady o podpoře činností MAAE podle jejího Programu jaderného zabezpečení a v rámci provádění strategie EU proti šíření zbraní hromadného ničení*, Rada EU, 17. květen 2004, 2004/495/SZBP
- Společná akce Rady o zřízení Evropské obranné agentury*, Rada EU, 12. červenec 2004, 2004/551/SBZP
- Statement on Improving European Military Capabilities*, Konference o zlepšení kapacit EU, Brusel, 19. listopad 2001
- Zelená kniha: Veřejné zakázky v oblasti obrany*, Evropská komise, KOM(2004) 608
- B. Bot, 'Europe Must Exercise Both Soft and Hard Power', *European Affairs*, jaro 2004
- D. Brown, 'Defending the Fortress? Assessing the European Union's Response to Trafficking', *European Security*, roč. 13, č. 1, str. 95-116
- E. Cosgrove, 'The Efficacy of Sanctions', *International Security Policy Paper*, č. 82, duben 2002
- J. Eichler, 'Základní vymezení pojmů bezpečnostní hrozba a bezpečnostní riziko', *Mezinárodní politika*, roč. 27, č. 5, 2003, str. 32-34
- A. Fatić, 'Conventional and Unconventional – 'hard' and 'soft' security: the distinction', *South-East Europe Review*, č. 3, 2002, str. 93-98

- D. Keohane, 'The European Defence Plans: Filling the Transatlantic Gaps', *The International Spectator*, č. 3, 2003, str. 61-77
- M. Leonard a R. Gowan, *Global Europe: Implementing the European Security Strategy* (Brusel: The Foreign Policy Centre a The British Council, 2004); <http://fpc.org.uk/fsblob/187.pdf>
- J. Lindley-French, 'The Revolution in Security Affairs: Hard and Soft Security Dynamics in the 21st Century', *European Security*, roč. 13, č. 1, str. 1-15
- B. Müller-Wille, 'Building a European Intelligence Community in Response to Terrorism', *European Security Review*, č. 22, duben 2004, str. 3-4
- G. Quille a F. Cameron, 'ESDP: The State of Play', Pracovní document Evropského parlamentu, Podvýbor pro bezpečnost a obranu, 28. červenec 2004; http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/organes/SEDE/04c_en.pdf (5.10.04)
- C. Santiso, 'Promoting Democracy by Conditioning Aid? Towards a More Effective EU Development Assistance', *Internationale Politik und Gesellschaft*, č. 3, 2002, str. 107-133
- K. Schake, *Constructive Duplication: Reducing EU Reliance on US Military Assets* (Londýn: CER, 2002)
- B. Schmitt, 'European Land Armaments: Time for Political Will', *Military Technology*, roč. 27, č. 6
- J. Sherr, *Strengthening 'Soft Security': What Is To Be Done?* (Camberley: Conflict Studies Research Centre, 2003)
- S.R. Sloan a H. Borchert, 'Mind the Three Transatlantic Power Gaps: How a New Framework Can Help Reinvent the Transatlantic Relationship', *Connections Quarterly Journal*, roč. 2, č. 3, září 2003, str. 35-50
- L. Thieux, 'European Security and Global Terrorism: the Strategic Aftermath of the Madrid Bombings', *Perspectives*, č. 22, léto 2004, str. 59-74
- M. Waldstein, *Das Asylgrundrecht im europäischen Kontext* (Frankfurt am Main a další: Peter Lang, 1993)
- T. Weiss, 'Evropská bezpečnostní strategie ve světle Národní bezpečnostní strategie USA'; <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=825> (18.11.04)
- R. de Wijk, 'European Military Reform for a Global Partnership', *The Washington Quarterly*, roč. 27, č. 1, str. 197-210

<http://ue.eu.int>

<http://www.europol.eu.int>

<http://www.evropska-unie.cz>

<http://www.nationmaster.com>

<http://www.nato.int>