



Institut
pro křesťansko-demokratickou
politiku

Vojenské a civilní mise v rámci bezpečnostní a obranné politiky Evropské unie

Martin Svárovský

Vedoucí Programu bezpečnostních strategií

think-tank Evropské hodnoty



Institut pro křesťansko-demokratickou politiku na sebe neberou žádnou odpovědnost za fakta či názory vyjádřené v této publikaci. Plná zodpovědnost leží na autorech publikace.

Všechna práva jsou vyhrazena. Není povoleno kopírovat, reprodukovat nebo znovu vydávat obsah této publikace s výjimkou osobní potřeby. Všechny ostatní formy vyžadují povolení vydavatele.

Institut pro křesťansko-demokratickou politiku, z.ú.

2019

Obsah

1	Úvod	4
2	Hlavní slabina – absence jednotného evropského velitelství.....	4
3	Přípravná fáze krizového řízení – poučení z minulosti.....	5
4	Silná stránka unijního krizového řízení - Integrovaný přístup EU ke konfliktům a krizím	6
5	Komplementarita EU s USA	7
6	Politická vůle je klíčová	7
7	Závěr	8

1 Úvod

Posledních několik let je charakterizováno významným nárůstem bezpečnostně-strategických ambicí Evropské unie, stejně jako nestabilním prostředím v jejím bezprostředním okolí. Obojí vede k bezprecedentnímu růstu finančních prostředků a administrativních kapacit věnovaných bezpečnostní a obranné politice Evropské unie. Její specifickou oblastí je schopnost Unie přispívat k prevenci konfliktů, stabilitě i post-konfliktní obnově za jejími hranicemi. Páteří této schopnosti, nazývané též unijní krizové řízení či zvládání krizí (EU crisis management), jsou civilní a vojenské mise vysílané v rámci Společné bezpečnostní a obranné politiky (Common Security and Defence Policy). **Cílem misí je přispívat k bezpečnosti nás všech tím, že v případě potřeby pomáhají upevňovat či obnovovat stabilitu a bezpečnost v okolních zemích.**

Evropská unie je z hlediska počtu osob nasazených v misích CSDP poměrně skromný hráč na globální scéně. V současné době je v činnosti 10 civilních (tedy převážně policejních) a 6 vojenských misí EU. Slouží v nich 2,000 civilistů a 3,300 vojáků rozmístěných v Evropě, na Blízkém Východě a v Africe. Mnohdy je to právě EU, koho OSN nebo místní vlády pověří řešením krize.

Celkově však mají členské státy EU ve zbrani 1,5 miliónů osob a souhrnná výše ročních výdajů na obranu dosahuje hodnoty 200 miliard Euro. **Evropa tedy není žádný papírový tygr.** Čísla však nekorespondují s dosaženými výsledky, a to jak pokud jde o akceschopnost unijních struktur plánování a řízení misí CSDP, tak pokud jde o roli, kterou v oblasti bezpečnosti sehrává EU na globální scéně.

Pro Českou republiku je podstatné, že nám geograficky či tematicky blízké oblasti, jako je Východní Evropa, Kavkaz či Balkán, nejsou v aktuálně ve středu zájmu Evropské unie a její bezpečnostní a obranné politiky. Pozornost je soustředěná na Afriku. **ČR se proto musí aktivně zasazovat o udržení výše uvedených oblastí v centru pozornosti Evropské unie.**

2 Hlavní slabina – absence jednotného evropského velitelství

Jakkoliv to může znít paradoxně, Evropská unie, přes veškeré finanční prostředky a kapacity věnované krizovému řízení, nedisponuje žádným vlastním velitelstvím, které by plánovalo a řídilo *vojenské mise* v rámci CSDP. Takovou strukturu má EU pouze pro civilních mise (Civilian Planning and Conduct Capability - CPCC). Pro řízení vojenských misí využívá Unie pěti národních velitelství, a to ve Velké Británii, Německu, Francii, Itálii a Řecku. Tento systém není optimální a už vůbec ne ideální. V ideálním případě by totiž měla Unie disponovat jedním integrovaným velitelstvím, schopným plánovat a řídit veškeré, jak civilní, tak vojenské zahraniční mise.

Oblastmi, kde se absence integrované civilně-vojenské plánovací a velící struktury projevuje nejvíce, jsou plánování a velení misí.

V oblasti **plánování misí** se systémová slabina ukazuje již na samém počátku přípravné fáze. Tedy v době, kdy od analýzy konfliktu v určité zemi přecházejí unijní struktury k plánování mandátu konkrétní mise. Již tehdy je nutné rozhodnout, zda EU vyšle do postižené oblasti civilní či vojenskou misi. Reálná krize je ale mnohdy velmi komplexní záležitostí, ve které hraje roli celá řada faktorů. Některé z nich vyžadují spíše policejní, jiné naopak vojenské řešení. V zemi postižené násilným

etnickým konfliktem musí být mise CSDP schopna nejprve zajistit základní bezpečnost, což může být spojeno s nutností odzbrojení militantních skupin. V zásadě jde tedy o vojenskou práci. Následně je ale také nutné pomoci místní orgánům s obnovením pořádku, distribucí pomoci, stíháním těch, kteří využili krizi pro páchaní zločinů či obnovou a reformou fungování bezpečnostních a justičních složek. Zde se jedná spíše o policejní práci. **Připravit kombinovanou policejně-vojenskou misi však struktury Evropské unie neumějí.** Poté, co analytické a plánovací útvary v rámci CSDP připraví prvotní politicko-strategické dokumenty (tzv. „Political Framework for Crisis Approach“ či „Crisis Management Concept“) a Rada ministrů zahraničí EU na základě nich rozhodne o zřízení mise, rozpadá se další příprava na dva zcela oddělené procesy, buď civilní nebo vojenský.

V oblasti velení a řízení mise (**command and control**) jsme v některých případech svědky poněkud schizofrenní situace. Stává se, že v jedné zemi (jako je třeba Somálsko) jsou přítomny dvě unijní mise s kompletně odlišnou strukturou velení (chain of command). To samozřejmě ztěžuje možnost jejich koordinace na místě. Navíc v určitých momentech ne-exekutivních misí¹ může absence jasného vojenského velení na strategické úrovni způsobit obtíže v podobě nedostatečného strategického řízení z centrální úrovně v Bruselu. Zvláště citelné je to tehdy, když je mise vystavena vojenskému útoku v místě působení (případ unijní mise v Mali v roce 2016).

3 Přípravná fáze krizového řízení – poučení z minulosti

Poučení z minulých misí CSDP říká, že je potřeba zlepšit zejména přípravnou část krizového řízení, kam spadá zejména analýza krizové oblasti. Konkrétně jde o tzv. „analýzu konfliktu“, plánování scénářů, sběr dat od národních zpravodajských služeb, hodnocení hrozeb, civilně-vojenskou spolupráci a systém tzv. včasného varování. Pokud z této činnosti nevyplýne jasný a přesný obraz o situaci v postižené zemi včetně aspektů jako jsou sociální poměry, inter-etnické vztahy, postavení žen či environmentální otázky, a to vše s dostatečným porozuměním pro místní zvyklosti a tradice, může to mít závažné důsledky.

Například unijní mise EUBAM v Libyi v jeden moment zcela zkolabovala. Byla zahájena v roce 2013, ale v roce 2015 musela být přerušena, aby byla o téměř dva roky později reaktivována v redukované podobě. Unijní analytici a plánovači přitom tehdy varovali, že mise zkolabuje. Nikdo je však neposlouchal. Jejich tehdejší analýzy mimo jiné poukazyvaly na vysoký stupeň kmenové stratifikace Libye, na kterou nejsou takticko-operační plány velitelů mise připraveny.

Od té doby je na kvalitně vypracovanou „analýzu konfliktu“ a její promítnutí do mandátu mise kladen velký důraz. Takové analýzy musí být vypracovávány a neustále aktualizovány jak pro země, které již konfliktem procházejí, tak pro země, kterým takový scénář hrozí. To pochopitelně klade velké nároky na administrativní kapacity EU.

¹ Zatímco exekutivní operace mají mandát vykonávat některé činnosti samostatně v zastoupení místní vlády, neexekutivní mise pouze pomáhají místní administrativě formou asistence. Jejich příslušníci mohou použít zbraně výlučně na svou bezprostřední ochranu.

Na vypracování „analýzy konfliktu“ se podílí též zpravodajský orgán pro včasné varování „Situační a zpravodajské centrum EU“ (INTCEN). Do něj přispívají národní zpravodajské služby, včetně té naší. Doposud bylo připraveno několik takových dokumentů, zaměřených například na Boko Haram, Libyi, Středoafričskou republiku či Ukrajinu.

Důkladná „analýza konfliktu“ slouží kromě charakteristiky konfliktu také k identifikaci jeho externích hráčů a jejich zájmů. Taková identifikace je využitelná i pro diplomacie jednotlivých členských států EU, které mohou na tyto hráče v zájmu zklidnění situace působit i po své linii.

Uplatnění celkově „sensitivního přístupu ke konfliktu“ při poskytování mezinárodní pomoci ovlivňuje efektivitu jeho zvládní. Představitelé mise si například musí dávat velký pozor na to, aby spoluprací s lokálními autoritami (při distribuci humanitární pomoci a podobně) nepodporovali petrifikaci nezdravých místních mocenských poměrů vytvořených v důsledku krize. Tematický obsah tzv. „citlivého přístupu ke konfliktu“ obsahuje důraz na vládu práva, respekt k lidským právům a základním svobodám či na princip „odpovědnost chránit“.

Náležitou pozornost je třeba věnovat i post-konfliktní obnově. Dokumenty, které se tím zabývají, musí obsahovat další, specificky zaměřenou analýzu (Recovery and peace building need assessment). Následky podcenění této fáze poznaly nejenom Spojené státy v Iráku, ale i Evropská unie právě v Libyi. Zde po ukončení konfliktu věnovala mise EUBAM nedostatečnou pozornost oblastem izolovaným od dosahu centrální administrativy. Právě v nich se pak objevovaly zárodky extremismu. Pokud post-konfliktní obnova není dostatečně důsledná, což si mnohdy vyžaduje delší setrvání mise v místě působení, mohou výsledky úsilí celého mezinárodního společenství přijít vniveč.

Z důvodu politické korektnosti se mluví jen velmi potichu o tom, že členské státy účastníci se společného úsilí v rámci CSDP, si mnohdy i nadále „ošetřují“ své zájmy v dotčených zemích bilaterálně. Zejména je tomu tak v případech, kdy jde o zdroje surovin ale také třeba o obchod se zbraněmi. Ve zmiňované Libyi byly oblasti, které v průběhu celého krizového období, tedy zhruba od roku 2011, nikdy nebyly napadeny, protože si v nich členské státy sami zajistily ochranu svých investic. S touto realitou musí orgány EU pracovat. Členské státy si mohou dovolit více mluvit i o politicky citlivých scénářích konfliktu než struktury EU. Rovněž ne vždy své analýzy a zpravodajské informace sdílejí se strukturami krizového řízení EU. **Jednotlivé evropské státy a jejich specifické zájmy za hranicemi EU zkrátka existují celá staletí. Unie, se svojí zahraniční politikou, je zde „pouze“ několik desítek let.**

4 Silná stránka unijního krizového řízení - Integrovaný přístup EU ke konfliktům a krizím

Evropská unie od loňského roku uplatňuje v krizovém řízení tzv. **Integrovaný přístup (Integrated Approach IA) k externím konfliktům a krizím.** Ten se projevuje propojením různých nástrojů, které má zahraniční politika EU k dispozici. Unie v rámci integrovaného přístupu kombinuje nástroje z oblasti „Justice and Home Affairs“ (tedy policejně-justiční spolupráce) s nástroji CSDP. Cílem je dlouhodobější řešení krizí. Podstatným se jeví také mnohem systematictější zapojení unijní rozvojové spolupráce do řešení konfliktů.

Mimořádně důležitá je velmi dobrá analýza potřeb širokého spektra lokálních partnerů. Bruselské struktury krizového řízení musí udržovat funkční partnerství s představiteli místní občanské společnosti, a to jak již při plánování mise, tak při její implementaci. **To poskytuje příležitost pro uplatnění specifického know-how České republiky.** ČR totiž v rámci jak rozvojové tak transformační politiky již léta důsledně zapojuje své ambasády do kontroly implementace projektů. Mimo jiné to vede k tomu, že **naše zastupitelské úřady mají v řadě zemí lepší znalost místní občanské společnosti než většina ostatních evropských ambasád.**

5 Komplementarita EU s USA

Panuje shoda v tom, že vedle otázky samotného fungování unijního systému zvládání krizí je třeba zaměřit pozornost na otázku jeho komplementarity s dalšími globálními poskytovateli bezpečnosti. Těmi jsou OSN, NATO či jednotlivé státy (např. USA). Při srovnávací analýze postupu uplatňovaného těmito poskytovateli bezpečnosti se ukazuje, že EU si může své specifické místo mezi nimi najít. Již delší dobu roste například význam tréninkových komponent mezinárodních misí. Tréninky jsou zaměřeny na reformu bezpečnostního sektoru dané země nebo na budování jejích administrativních kapacit. Tyto činnosti jsou silnou stránkou právě unijních misí.

V důrazu na zajištění udržitelnosti výsledků misí spočívá přidaná hodnota EU oproti akcím NATO nebo Spojených států. Tito aktéři postupují metodou rychlého rozmístění mise, dosažení základních změn bezpečnostní situace na místě a následného stažení. Důraz na výcvikovou a poradní roli misí s přesahem do období, kdy je hlavní část mise ukončena, je specifikem Evropské unie. O dlouhodobější angažmá, zajišťující udržitelnost bezpečnosti v sousedství Evropské unie, se za ní nikdo jiný nepostará

Příležitost k otestování souhry mezi unijním a americkým systémem se aktuálně nabízí v Iráku. Evropská unie již při samém plánování své civilní mise v této zemi brala komplementaritu s ostatními aktéry v úvahu. Jednou ze tří základních operačních linií této unijní mise, spuštěné v roce 2017, je „strategická kooperace and koordinace s ostatními mezinárodními aktéry.

6 Politická vůle je klíčová

Vedle národních kontingentů lze pro mise CSDP využít i tzv. „bojové skupiny EU“, které jsou funkční od roku 2007. **O „EU-Battlegroups“ se mnoho ví** (v roce 2016 byla dokonce jedna EUBG složena ve formátu V4), **ale v poli ještě nikdo nikdy tyto jednotky neviděl.**

Překážkou nasaditelnosti EU-Battlegroups je nedostatek politické vůle daný rozdílnými teritoriálními zájmy členských zemí EU. Ještě významnější je ale neochota politických lídrů členských států vydávat enormní finanční prostředky na zahraniční mise. Málokterý premiér, když za ním přijde šéf generálního štábu nebo velvyslanec při Politickém a bezpečnostním výboru EU, je připraven rozhodnout, že vynaloží 100 miliónů Euro na operaci v malé a vzdálené zemi. Reforma dosavadního finančního mechanismu, která by zajistila vyšší podíl komunitárního financování nasazení „bojových skupin EU“ může proto sehrát pozitivní roli. Doposud totiž velkou část těchto nákladů nesou jednotlivé členské státy. Problémem ovšem je, že tato reforma je projednávána již mnoho let.

Přes všechny naznačené strukturální slabiny a limitovaný počet nasaditelných jednotek oproti USA, OSN či NATO je **Evropská unie schopna potenciálně vykonávat roli globálního poskytovatele bezpečnosti**. Další potřebné reformy systému unijního krizového řízení však vyžadují vyšší politickou vůli, kterou může generovat změněný strategicko-politický narativ. Bezpečnostně-vojenský narativ EU a USA nikdy nebude srovnatelný. Je všeobecně známo, že evropský a americký pohled na možnost použití síly se liší. Jak to kdysi vyjádřil někdejší poradce senátora Johna McCaina a jeden z předních amerických intelektuálů Robert Kagan: „**Američani jsou z Marsu a Evropané jsou z Venuše**“.

Systém, který vybavuje jakoukoliv entitu schopností vysílat svá vojska za hranice, by měl vycházet z jasných argumentačních principů, na která by neměla platit žádná tabu: 1. „Pomáhat lidem je správné“ 2. „Zajišťování stability a zvládnání krizí v zahraničí je jakousi předsunutou obranou entity, která své mise vysílá“ 3. „Vyslání policejních či vojenských misí má i druhotný **efekt v podobě zisku vlivu v dotčených zemích**.“

Takový otevřený a přímý narativ je v Evropě považován za politicky citlivý. Je ale logické, že otevřené přiznání i „vlivového aspektu“ misí může generovat nezbytnou politickou vůli unijních představitelů. V tomto ohledu je pro Evropany americká podoba celospolečenského diskurzu o zahraničním angažmá inspirující.

Někteří evropští představitelé si to dobře uvědomují. Předseda Vojenského výboru EU (sdružujícího náčelníky generálních štábů) a ředitel Head of European Security and Defence College nedávno ve svém společném dopisu vysoké představitelce EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku F. Mogherini argumentovali ve prospěch posílení „**společné strategické kultury a bezpečnostně-vojenské identity v rámci Evropské unie**“.

7 Závěr

Evropa je supervelmocí, pokud jde o ekonomickou sílu a atraktivitu evropského způsobu života a evropských hodnot. Jestliže chce Unie hrát důležitou roli na globální scéně², musí věnovat pozornost dvěma oblastem. Za prvé efektivitě finančních prostředků a kapacit vydávaných na bezpečnostní a obrannou politiku EU. Za druhé schopnosti Unie postupovat komplementárně a koordinovaně se svými hlavními partnery, jako je NATO, OSN či USA. Pro takovou harmonii je bezpochyby důležité mít daleko otevřenější a systematičtější strategický dialog mezi Evropou a Amerikou. Neměl by být samoučelný, jeho cílem by mělo být sblížení dvou bezpečnostně-vojenských narativů.

Předpokladem komplementarity je také určité rozdělení rolí. **Zatímco EU, jak bylo ukázáno, je dobře vybavena k zajišťování stability ve svém okolí prostřednictvím misí CSDP, kolektivní obrana musí být nadále svěřena Severoatlantické alianci.** Odpovědí na problémy současného světa nemá být

² Vysoká představitelka EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku F. Mogherini několikrát deklarovala zájem EU být globálním poskytovatelem bezpečnosti. Podobný byl i závěr minulé mnichovské bezpečnostní konference, kde německý ministr zahraničí prohlásil: „Pokud chce mít Evropa vliv ve světě, musí mít partnera. Proto je spolupráce s USA a NATO nanejvýš důležitá“.

strategická autonomie Evropy, jak se někdy snaží prosazovat Francie. Naopak, **odpovědí na současné problémy světa musí být ještě větší soudržnost Evropy a USA.**

Pro Českou republiku je podstatné, kde je v rámci nového přístupu ke zvládnání krizí ponecháno místo pro expertízu členských zemí EU. Jedním z deklarovaných cílů misí CSDP je aktivní práce s občanskou společností. To je příležitost pro nás. Zastupitelské úřady ČR v třetích zemích mají s občanskou společností dlouhodobé, systematické kontakty. **Unijní orgány o této naší specifické schopnosti velmi dobře vědí. Záleží jen na nás, jak ji využijeme.**
