

EVROPSKÁ UNIE A MĚNÍCÍ SE BEZPEČNOSTNÍ PROSTŘEDÍ*

TOMÁŠ WEISS**

ÚVOD

Během posledních 25 let prošlo mezinárodní bezpečnostní prostředí zásadní strukturální proměnou. Po krátkém „unipolárním momentu“¹ po skončení studené války se objevují noví aktéři a hrozby, kteří způsobují difúzi moci na globální úrovni.² Nové prostředí nutí jednotlivé aktéry přehodnocovat své strategie, nástroje a politiky tak, aby byli schopni reagovat na změny a přizpůsobovat se měnící se situaci. Evropská unie (EU), jako jeden z důležitých aktérů světové bezpečnosti, není výjimkou. Cílem tohoto příspěvku je na vybraných oblastech evropské bezpečnosti politiky ukázat, že EU chápe nové bezpečnostní prostředí perspektivou toho, co sama je, což jí sice nabízí originální a užitečný přístup, zároveň ale snižuje její schopnost pružně reagovat.

Evropská unie je některými autory označovaná za jednu z nových mocností (*emerging powers*),³ které se pokoušejí hrát větší roli v současném bezpečnostním prostředí. EU je sice možná relativně novým příchozím v bezpečnostních otázkách, je ale pocho-pitelně etablovaným aktérem v řadě příbuzných politik, jako je obchod nebo rozvojo-vá spolupráce, a má možnost stavět na zkušenostech a částečně i na postavení svých členských států. Od roku 1999, kdy oficiálně spustila svoji bezpečnostní a obrannou politiku, se Unie soustředila nejprve na bezpečnostní problémy ve svém nejbližším okolí, především na Balkáně, ale postupně se pouštěla do stále vzdálenějších oblastí,

* Tento text vznikl v rámci Programu rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK), P17 „Vědy o společnosti, politice a médiích ve výzvách doby“, řešeném na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze a vychází z výzkumu v rámci projektu „TRANSWORLD Transatlantic Relations and the Future of Global Governance“, financovaném ze 7. rámcového programu Evropské unie. Rozsáhlejší a detailnější prezentace výsledků v angličtině byla publikována online jako WEISS, T.: *EU Adjustment to New and Evolving Trends of International Security*. Dostupné z: <http://www.transworld-fp7.eu/?p=1401> [ověřeno k 14. 12. 2013].

** Autor působí jako odborný asistent na Institutu mezinárodních studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze.

¹ KRAUTHAMMER, C.: The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, 1991, Vol. 70, No. 1, s. 23–33.

² PETERSON, J. – TOCCI, N. – ALCARO, R.: Multipolarity and Transatlantic Relations. *TRANSWORLD Working Paper* [online]. 2012, No. 1. Dostupné z: http://www.transworld-fp7.eu/wp-content/uploads/2012/10/TW_WP_01.pdf [ověřeno k 14. 12. 2013].

³ Ibidem.

například do subsaharské Afriky a v omezené míře i na jižní Kavkaz, na Blízký východ nebo i do jihovýchodní Asie.

Role Evropské unie a její příspěvek k bezpečnostnímu prostředí nelze zkoumat bez zohlednění členských států. Naprostou většinu nástrojů bezpečnostní politiky si konečniců členské státy podržely pod svoji kontrolou. Evropská unie tak slouží jako jedno z fór, v nichž členské státy mohou svoji bezpečnostní politiku provádět. Vedle toho mohou jednat unilaterálně, bilaterálně nebo v rámci jiných mezinárodních organizací, jako například NATO nebo OSN. Evropská unie ale na druhou stranu hraje čím dál větší roli v bezpečnostní politice členských států. Vytváří nové schopnosti, nové instituce a posiluje svoji mezinárodní přítomnost. Následující stránky se proto soustředí primárně na úroveň EU; členské státy jsou výslovně zmíněny jen tehdy, když je jejich specifická role klíčová k pochopení evropské politiky.

Text je členěn následujícím způsobem: nejprve představuje specifické evropské chápání bezpečnostních hrozeb současnosti a obecný přístup EU k bezpečnostnímu prostředí. Ve druhém kroku ilustruje tento obecný přístup na vybraných konkrétních hrozbách, kterým musí EU čelit – terorismu a nefunkčním státům. V závěru potom diskutuje vnitřní omezení daná strukturálními a politickými faktory, které snižují schopnost EU více globální bezpečnostní prostředí ovlivňovat.

1. SPECIFICKÉ EVROPSKÉ CHÁPÁNÍ HROZEB

Podle Evropské bezpečnostní strategie *Bezpečná Evropa v měnícím se světě* se Evropě „*nikdy nedařilo lépe, nikdy nebyla tak bezpečná a svobodná*“.⁴ Tato úvodní věta klíčového dokumentu evropské bezpečnostní politiky vystihuje převládající pocity občanů EU na začátku tisíciletí. Absence relevantní vojenské hrozby, která vedla k výraznému snižování vojenských rozpočtů evropských států,⁵ ale v žádném případě neznamenala, že by EU neregistrovala řadu jevů, které ohrožovaly její bezpečnost a bezpečnost jejích občanů. Především na základě zkušenosti s vývojem na Balkáně v 90. letech 20. století identifikovala Evropská bezpečnostní strategie hned pět důležitých hrozeb: terorismus, proliferaci zbraní hromadného ničení, regionální konflikty, organizovaný zločin a nefunkční státy. Volba těchto témat na první pohled ukazuje, že EU ve svém chápání bezpečnosti překročila tradiční sféru vojenství a státocentrického chápání mezinárodních vztahů a vydala se cestou, kterou akademická debata označuje jako rozšiřování a prohlubování konceptu bezpečnosti.⁶

Těchto pět hrozeb nechápe Unie odděleně, nýbrž jako provázané a navzájem se posilující jevy, s nimiž se není možné vypořádat samostatně. Kreslí tak obrázek světa, v němž není možné dosáhnout bezpečnosti jednoduchým způsobem, ale pouze kom-

⁴ EUROPEAN COUNCIL. *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy* [online]. 2003. Dostupné z: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> [ověřeno k 14. 12. 2013].

⁵ Srov. CHAN, S.: Grasping the peace dividend: Some propositions on the conversion of swords into plowshares. *International Studies Quarterly*, 1995, Vol. 39, No. 1, s. 53–95.

⁶ Srov. BUZAN, B. – WAEVER, O. – WILDE De, J.: *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Pub, 1997; BALDWIN, D. A.: The Concept of Security. *Review of International Studies*, 1997, Vol. 23, No. 1, s. 5–26.

plexními přístupy za využití nejrůznějších nástrojů z různých sfér politiky. Je totiž možné jednotlivé hrozby pojmenovat každou zvlášť, ale jedna vyplývá z druhé, která je současně propojena se třetí a společně zesilují tlak čtvrté. Nefunkční stát se například může stát útočištěm pro teroristické nebo zločinecké organizace. Může se stát rozbuškou regionálního konfliktu, který povede k proliferaci zbraní hromadného ničení a bude nabízet řadu obchodních příležitostí pro zločinecké sítě a cvičná bojiště pro teroristy. Naopak přílišný růst organizovaného zločinu nebo regionální konflikt mohou způsobit selhání slabých státních institucí. Specifickému mixu provázaných hrozeb je pochopitelně nutno čelit mnohovrstevně a komplexně, velmi často je navíc záhodno jednat dříve, než spirála na sebe navazujících problémů destabilizuje celé státy a regiony.

Unijní odpověď na tyto komplexní hrozby vychází ze specifické evropské zkušenosti s odstraňováním konfliktů mezi svými členy a na jejich teritoriu. Evropská bezpečnostní strategie staví na konceptu „účinného multilateralismu“, tedy systému mezinárodních institucí a režimů, v jejichž centru stojí Organizace spojených národů, který je schopen účinně reagovat, když jsou jeho pravidla porušována.⁷ Jde o paralelu systému spolupráce založené na pravidlech, kterým je na evropském kontinentu Evropská unie a který byl schopen vyřešit staletí trvající bezpečnostní dilema mezi současnými členskými státy. Zároveň jde o systém, v jehož rámci jsou státy schopny spolupracovat při řešení problémů překračujících národní hranice.

2. TERORISMUS: NESTÁTNÍ AKTÉŘI OHROŽUJÍCÍ BEZPEČNOST STÁTŮ

Terorismus nepředstavuje pro Evropskou unii novou hrozbu, ačkoli především útoky z 11. září 2001 a následně z Madridu a Londýna posunuly jeho vnímání ve veřejné diskusi. Spolupráce v boji proti terorismu stála na počátku evropské spolupráce v oblasti vnitřní bezpečnosti v 70. letech 20. století.⁸ Takzvaná skupina TREVI, která se omezila na mezivládní koordinaci, byla později doplněna o spolupráci policejních a soudních složek v rámci Schengenu a třetího pilíře integrace (policejní a soudní spolupráce). Až výše zmíněné útoky ale vedly nad rámec dosavadní opatrné koordinace, v níž se členské státy vyhýbaly formalizaci a většímu zapojení evropských institucí. Po roce 2001 byly v relativně rychlém sledu schváleny rámcové rozhodnutí o boji proti terorismu, v němž se členské státy shodly na jednotné definici trestného činu terorismu,⁹ založena informační síť Eurojust propojující soudní systémy členských států,¹⁰

⁷ EUROPEAN COUNCIL. *A Secure Europe in a Better World*, cit. dílo.

⁸ ZAGARI, M. P. M.: Combating Terrorism: Report to the Committee of Legal Affairs and Citizens' Rights of the European Parliament [online]. *Terrorism and Political Violence*, 1992, Vol. 4, No. 4, s. 288–300. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/09546559208427187> [ověřeno k 14. 12. 2013]; BENYON, J.: The Politics of Police Co-operation in the European Union [online]. *International Journal of the Sociology of Law*, 1996, Vol. 24, No. 4, s. 353–379. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1006/ijsl.1996.0022> [ověřeno k 14. 12. 2013].

⁹ COUNCIL OF THE EU. *Council Framework Decision of 13 June 2002 on Combating Terrorism*. 13. června 2002.

¹⁰ COUNCIL OF THE EU. *Council Decision of 28 February 2002 Setting up Eurojust with a View to Reinforcing the Fight against Serious Crime*. 28. února 2002.

schválena široká politická deklaráce o boji proti terorismu¹¹ a zřízena pozice protiteroristického koordinátora v rámci sekretariátu Rady. Všechny tyto iniciativy měly za cíl zlepšit komunikaci a spolupráci mezi policejními a soudními složkami členských států, protože právě nedostatečná výměna informací a překážky přeshraniční spolupráce byly identifikovány jako klíčové nedostatky, které vedly k neschopnosti členských států (ale i bezpečnostních složek v USA) předejít útokům nebo útočnický efektivně odstrašit.

Na rozdíl od Spojených států amerických, které na útoky z 11. září reagovaly vyhlášením „války“ globálnímu terorismu, chápe Evropská unie terorismus v souladu se svým dosavadním přístupem jako vnitřní bezpečnostní hrozbu, s níž je zapotřebí se vyrovnat pomocí nástrojů vnitřní bezpečnosti.¹² To je dobře vidět na klíčovém evropském dokumentu, protiteroristické strategii z roku 2005, a na ni navazujícím akčním plánu z roku 2006.¹³ Ve svých čtyřech pilířích, nazvaných Předcházet, Chránit, Pronásledovat a Reagovat, chce strategie předcházet budoucím útokům pomocí deradikalizačních programů, ochrany cílů a odstrašení a také zajistit účinnou reakci a minimalizaci škod pro případ úspěšného útoku. Boj proti terorismu také zůstal primárně agendou Rady pro spravedlnost a vnitřní věci a jí podřízených pracovních skupin.¹⁴

Konceptualizace terorismu jako vnitřní hrozby na úrovni EU ovšem nezabránila členským státům využít v boji proti terorismu i vojenských prostředků. Téměř všechny se zúčastnily pod hlavičkou NATO operace ISAF v Afghánistánu. Francie navíc nasadila jednotky v Malí, aby tam bojovaly s tzv. narko-džihádisty.¹⁵ V obou těchto případech se Unie zúčastnila pouze formou výcvikové mise a přenechala bojové nasazení jiným aktérům, tj. Alianci, Spojeným státům nebo jednotlivým členským státům. Navíc je nutno zmínit, že se boj proti terorismu projevil i ve vnějších politikách Evropské unie. Mezinárodní spolupráce totiž od počátku byla ve všech relevantních dokumentech identifikována jako jeden z klíčových nástrojů pro vypořádání se s mezinárodními teroristickými skupinami.¹⁶ V souladu s konceptem účinného multilateralismu podpořila EU bilaterální i multilaterální mezinárodní iniciativy týkající se boje proti terorismu, především ve spolupráci se Spojenými státy. Kromě toho Unie „mainstreamovala“ boj proti terorismu do všech svých ostatních vnějších politik, což znamená, že se klauzule o boji proti terorismu stávají integrální součástí všech smluv, které Unie podepisuje se svými zahraničními partnery.¹⁷ Nutí tak státy, které stojí o evropskou rozvojovou asistenci nebo o obchodní vazby, aby se stávaly účastníky mezinárodních konvencí o boji proti terorismu a zejména režimů, které brání jeho financování.

¹¹ EUROPEAN COUNCIL. *Declaration on Combating Terrorism*. 25. březen 2004.

¹² Srov. ZIMMERMANN, D.: The European Union and Post-9/11 Counterterrorism: A Reappraisal [online]. *Studies in Conflict & Terrorism*, 2006, Vol. 29, No. 2, s. 123–145. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/10576100500522215> [ověřeno k 14. 12. 2013].

¹³ COUNCIL OF THE EU. *European Union Counter-Terrorism Strategy*. 30. listopad 2005; *EU Action Plan on combating terrorism*. 13. únor 2006.

¹⁴ Srov. RADA EVROPSKÉ UNIE. *Seznam přípravných orgánů Rady*. 22. leden 2013.

¹⁵ CRISTIANI, D. – FABIANI, R.: From Disfunctionality to Disaggregation and Back? The Malian Crisis, Local Players and European Interest. *LAI Working Paper* [online], 2013, No. 1308. Dostupné z: <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1308.pdf> [ověřeno k 14. 12. 2013].

¹⁶ Srov. COUNCIL OF THE EU. *European Union Counter-Terrorism Strategy*, cit. dílo.

¹⁷ EUROPEAN COUNCIL. *Declaration on Combating Terrorism*, cit. dílo.

3. NEFUNKČNÍ STÁTY: NEDOSTATEČNÁ KAPACITA HORŠÍ NEŽ ZLÝ ÚMYSL

Konflikty na území bývalé Jugoslávie ukázaly, že Evropskou unii v současnosti více ohrožuje rozpad státních institucí v její blízkosti v důsledku občanského konfliktu nebo naopak k takovému konfliktu vedoucí, než nepřátelské režimy. I proto identifikovala Unie slabé nebo nefunkční státy, které lze chápat jako země, v nichž státní instituce přestávají plnit své základní funkce, včetně kontroly vlastního území, jako jednu z hlavních bezpečnostních hrozeb.¹⁸ Unijní odpověď na tyto hrozby je součástí širší snahy o předcházení násilným konfliktům. EU pracuje s rizikovými regiony a teritorií dlouhodobě a snaží se zvyšovat jejich motivaci k udržení stability, například perspektivou členství pro státy v nejbližším sousedství nebo finanční pomocí pro vzdálenější země, i nabízet konkrétní osvědčená politická a institucionální řešení. Na rozdíl od preemptivního přístupu administrativy *G. W. Bushe*, která měla za cíl odstranění bezprostřední hrozby jakýmkoli způsobem, včetně vojenské síly,¹⁹ se EU pokouší zaměřit na zdroje konfliktů a snaží se o jejich vyřešení převážně nevojenskými prostředky dříve, než se bezprostřední hrozba vůbec objeví.

Snaha o stabilizaci nefunkčních států vyžaduje celou řadu nástrojů a úzkou spolupráci mezi nimi. Je navíc zapotřebí přizpůsobovat jejich mix konkrétní situaci, protože slabé a nefunkční státy se od sebe liší nejen mírou oslabení institucí, ale také formou konfliktu, který toto oslabení způsobuje, a pochopitelně kontextem. EU při hledání správného přístupu využívá celé spektrum nástrojů od politických stimulů (například v rámci politiky rozšíření), přes finanční pobídky (rozvojová spolupráce), poradenství a monitorování (například *twining*, neboli přenos zkušeností mezi státní správou), až po civilní a vojenské mise podporující nebo dokonce nahrazující místní instituce. Politika rozšíření je v akademické literatuře označována za „nejúspěšnější zahraničně-politický nástroj“ Evropské unie.²⁰ Jeho klíčovou součástí není jen přijetí evropského práva, ale zejména splnění tzv. Kodaňských kritérií, mezi něž patří i existence stabilních a funkčních institucí garantujících demokracii, vládu práva, lidská práva a ochranu menšin, tedy atributy funkčního státu.²¹ Unie se nicméně pokusila vytvořit dostatečné stimuly i pro země, které nemají vyhlídku členství, aby si tak udržela vliv na jejich vnitřní chod a mohla přispět k jejich stabilitě. Jak evropská politika sousedství určená nejbližšímu okolí Unie, tak i rozvojová politika přitom zachovávají alespoň základní kondicionalitu (podmíněnost) unijní asistence právě důrazem na zachovávání základních atributů funkčního státu.²²

¹⁸ EUROPEAN COUNCIL. *A Secure Europe in a Better World*, cit. dílo.

¹⁹ Srov. HEISBOURG, F.: A New Security Landscape: The End of the Post-Cold War Era [online]. *Asia-Pacific Review*, 2003, Vol. 10, No. 1, s. 52–64. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/1359866031000113841> [ověřeno k 14. 12. 2013].

²⁰ SMITH, K. E.: Enlargement, the Neighbourhood, and European Order. In HILL, C. – SMITH, M. (ed.): *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 299–323.

²¹ EUROPEAN COUNCIL. *Conclusions of the Presidency*. 22. červen 1993.

²² Srov. CARBONE, M.: *The European Union and International Development. The Politics of Foreign Aid*. London and New York: Routledge, 2007, WHITMAN, R. G. – JUNCOS, A. E.: The Arab Spring, the Eurozone Crisis and the Neighbourhood: A Region in Flux [online]. *Journal of Common Market Stu-*

Vedle „měkkých“ nástrojů, jako je přitažlivost členství nebo nabídka přístupu na trh či k evropským fondům, disponuje nicméně Evropská unie i nástroji podstatně tvrdšími v rámci společné bezpečnostní a obranné politiky. Pod její hlavičkou může EU zasahovat přímo v zemích, které si vyžádají pomoc (nebo kde tak rozhodne Rada bezpečnosti OSN). Specifikem a důležitou přidanou hodnotou v porovnání s jinými organizacemi je přitom relativní flexibilita evropské reakce. V jednom právním rámci a s jednou sadou institucí dokáže vysílat různé typy expertů, počínaje vojáky, přes policisty, soudce, státní zástupce, až po úředníky a jiné profese. Je tak alespoň teoreticky schopna zasahovat odstupňovaně podle charakteru krize a aktuální situace s tím, že může provázet zemi, jejíž instituce selhaly, od prvních momentů, kdy je zapotřebí tvrdá vojenská síla, přes různé fáze zotavování se, až po znovuoobnovení fungující státní správy.

S širokým spektrem nástrojů pro různé fáze krize ale souvisí i dvě důležitá rizika, která tento komplexní přístup provázejí, přičemž jedno je ve své podstatě institucionální, zatímco druhé spíše politické. Z institucionálního pohledu vyžaduje velký počet nástrojů, které mají v Unii často na starosti různé instituce a o nichž Rada rozhoduje různými způsoby, intenzivní koordinaci zajišťující jejich koherentní a navzájem se podporující využití. To je ještě relativně jednoduché ve společné bezpečnostní a obranné politice, kde je institucionální a rozhodovací rámec společný pro všechny typy misí. Je to už podstatně složitější, když je zapotřebí zahraniční operace doplnit rozvojovou pomocí, fondy na podporu demokracie a lidských práv nebo dokonce v rámci zahraničního obchodu formou přístupu na vnitřní trh.²³ Z pohledu politického je rizikem dlouhodobost takového angažmá. Zatímco ke zhroucení státní moci může dojít relativně rychle, její opětovné vybudování vyžaduje budování důvěry, expertízy a kapacit, které trvá dlouho a stojí také hodně peněz. Vzhledem k tomu, že selhání státní moci je pro EU sice důležitou hrozbou, ale pouze hrozbou nepřímou, která umožňuje nebo zapříčiňuje vznik hrozeb konkrétněji spjatých s evropským teritoriem, může být pro politiky obtížné udržet veřejnou podporu pro takové zdrojově náročné dlouhotrvající angažmá ve slabých státech, zejména pokud se jedná o státy geograficky vzdálenější.

4. ZÁVĚR: FAKTORY OMEZUJÍCÍ EVROPSKÝ VLIV

Evropská unie rozeznává výzvu, kterou představuje současná bezpečnostní prostředí, a je relativně dobře vybavená na adekvátní reakci. Do značné míry disponuje

dies, 2012, Vol. 50, s. 147–161. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2012.02278.x> [ověřeno k 14. 12. 2013]; ŠLOSARČÍK, I.: *Transformace kondicionality v Evropské unii*. Praha: Karolinum, 2013.

²³ Srov. CARBONE, M.: Mission Impossible: The European Union and Policy Coherence for Development. *Journal of European Integration*, 2008, Vol. 30, No. 3, s. 323–342. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/07036330802144992> [ověřeno k 14. 12. 2013]; OLSEN, G. R.: Coherence, Consistency and Political Will in Foreign Policy: The European Union's Policy towards Africa [online]. *Perspectives on European Politics and Society*, 2008, Vol. 9, No. 2, s. 157–171. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/15705850801999644> [ověřeno k 14. 12. 2013]; LURWEG, M.: Coherent Actor or Institution Wrangler? The European Union as a Development and Security Actor in Eastern Democratic Republic of the Congo. *African Security*, 2011, Vol. 4, No. 2, s. 100–126. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/19392206.2011.579025> [ověřeno k 14. 12. 2013].

odpovídající strategickou vizí i konkrétními nástroji. I přes to ale EU není klíčovým aktérem mezinárodní bezpečnosti a při řešení svých bezpečnostních problémů se často musí spoléhat na jiné, ať už na Severoatlantickou alianci, OSN, jiné regionální organizace nebo své členské státy. Faktory, které omezují vliv Unie a její schopnost reagovat, je možné shrnout do tří hlavních oblastí, které všechny souvisejí se zdrženlivostí a podezřívavostí, s nimiž se členské státy dívají na evropskou integraci v bezpečnostní oblasti.

4.1 ROLE EU V OBLASTI BEZPEČNOSTI

Mezi členskými státy v žádném případě nepanuje shoda v otázce, jakou roli má Evropská unie v jejich bezpečnostní politice hrát. Sice všichni souhlasí, že aktivity EU musí být koherentnější, čitelnější pro zahraniční partnery a efektivnější,²⁴ ale liší se v pohledu na to, jakými tématy by se měla Unie zabývat, co by naopak mělo zůstat plně v kompetenci členských států a jaká témata by měly členské státy řešit primárně na jiných fórech, jako je například NATO nebo OSN. Tyto rozpory jsou implicitně pod povrchem evropské debaty pochopitelně neustále, ale příležitostně vyplují na povrch explicitně. Stojí například za vznikem tzv. pilířové struktury EU po Maastrichtské smlouvě, kdy zařazení společné zahraniční a bezpečnostní politiky a spolupráce v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí do smlouvy bylo natolik kontroverzní, že bylo možné jen v rámci jiného modelu spolupráce. V oblasti SZBP tento odlišný model rozhodování zůstal i po Lisabonské smlouvě a členské státy v připojených deklaracích č. 13 a 14 ještě zvlášť zdůraznily, že si podle smlouvy zachovávají právo formulovat svoji zahraniční a bezpečnostní politiku a žádným způsobem v těchto oblastech neposilují roli Evropské komise nebo Evropského parlamentu.

V otázce institucionálního rámce spolupráce v konkrétních otázkách je situace obdobná. I když se členské státy rozhodnou, že spolupracovat chtějí, musejí se ještě shodnout na konkrétním fóru. Mají jich přitom na výběr celou řadu. Všechny jsou pochopitelně členy OSN, ale i například Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, která se také podílí na asistenci slabým státům v sousedství EU.²⁵ Nejvíce diskutovaná je ale volba mezi EU a NATO. Členem obou organizací je 22 z 28 členských států. Jejich úkoly se přitom stále více překrývají. Například obě organizace se v posledních letech intenzivně zabývají kybernetickou bezpečností, NATO se pokouší rozšířit své portfolio vojenských nástrojů o civilní schopnosti a v EU se zase pravidelně debatuje o vytvoření stálého autonomního vojenského plánovacího centra. Právě překrývání funkcí a nejasné vymezení pravomocí stojí za paralelním angažmá EU a NATO při asistenci mise Africké unie v Darfúru nebo v souběžné přítomnosti lodí EU a NATO v mořích kolem Afrického rohu.

²⁴ Srov. EUROPEAN COUNCIL. *Laeken Declaration on the Future of the European Union*. 15. prosinec 2001.

²⁵ Srov. WEISS, T. – MIKHELIDZE, N. – ŠLOSARČÍK, I.: Multilateralism as Envisaged? Assessing European Union's Engagement in Conflict Resolution in the Neighbourhood. In: BOUCHARD, C. – PETERSON, J. – TOCCI, N. (eds.): *Multilateralism in the 21st Century. Europe's Quest for Effectiveness*. London and New York: Routledge, 2013, s. 157–177.

Důraz členských států na zachování autonomie a jednomyslného rozhodování v bezpečnostní politice lze vysvětlit jejich odlišnými zájmy a rozdílnými strategickými kulturami.²⁶ Státy si nejsou jisté, jestli by své národní zájmy byly schopny v Radě prosadit, a proto se raději smíří s menší akceschopností Unie, než aby byly nuceny přizpůsobit svoji bezpečnostní politiku většině. Zahraniční politika obecně a bezpečnostní zvláště totiž jsou příliš blízko národní suverenitě a úzce spjaty s hodnotami, tradicemi a identitou. Jsou tak v centru pozornosti politické debaty a prostřednictvím médií i veřejné diskuse.

Důsledkem je nízká čitelnost a malá akceschopnost EU. Unie těžko přesvědčuje své partnery, že mají následovat její vedení, když často není jasné, jestli Unie vůbec nějakou politiku bude mít. Při stabilizaci a obnově Bosny, kde se Unie stala hlavním garantem reformy, se například ukázalo, že EU tráví příliš mnoho času vnitřním vyjednáváním a hledáním kompromisu mezi členskými státy a nezbyvá jí kapacita k zapojení dalších mezinárodních a místních aktérů.²⁷ V případech neshody mají navíc státy tendenci využívat jiná fóra nebo jednat samostatně, jak ukázala například reakce na občanskou válku v Libyi, kdy nakonec zůstala EU zcela stranou a členské státy zasahovaly samy, respektive s podporou NATO.

EU navíc vzhledem k těmto neshodám postrádá jasné vystupování v klíčových mezinárodních organizacích, což výrazně zpochybňuje její strategické rozhodnutí budovat účinný multilateralismus, který na fungujících mezinárodních organizacích a režimech stojí. Členské státy si drží svá členství v klíčových organizacích a z Unie tak často zní celá kakofonie hlasů a odlišných pohledů. Zvláště palčivé je téma členství v Radě bezpečnosti OSN – klíčové instituci pro mezinárodní bezpečnost. Členské státy jsou v ní zastoupeny mnohonásobně a Unie se ani neshodne na tom, jak by se instituce měla reformovat.²⁸ V konečném důsledku je EU často nevěrohodná nebo dokonce zcela nepřítomná jako partner a současně její ideoví odpůrci často s úspěchem využívají rozporů mezi členskými státy ve svúj prospěch.²⁹

²⁶ Srov. GORDON, P. H.: Europe's Uncommon Foreign Policy. *International Security*, 1997, Vol. 22, No. 3, s. 74–100, RUMMEL, R. – WIEDEMANN, J.: Identifying Institutional Paradoxes of CFSP. In: ZIELONKA, J. (ed.): *Paradoxes of European Foreign Policy*. The Hague and London: Kluwer Law International, 1998, s. 53–66; FERREIRA-PEREIRA, L. C. – GROOM, A. J. R.: 'Mutual Solidarity' within the EU Common Foreign and Security Policy: What is the Name of the Game? [online]. *International Politics*, 2010, Vol. 47, No. 6, s. 596–616. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1057/ip.2010.29> [ověřeno k 14. 12. 2013].

²⁷ Srov. WEISS, T. – MIKHELIDZE, N. – ŠLOSARČÍK, I.: Multilateralism as Envisaged? Assessing European Union's Engagement in Conflict Resolution in the Neighbourhood, cit. dílo, s. 157–177.

²⁸ PIROZZI, N. – RONZITTI, N.: The European Union and the Reform of the UN Security Council: Toward a New Regionalism? *IAI Working Paper*, 2011, No. 1112. Dostupné z: <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1112.pdf> [ověřeno k 14. 12. 2013].

²⁹ Srov. RÓTER, P. – ŠABIČ, Z.: "New" and "Old Europe" in the Context of the Iraq War and its Implications for European Security [online]. *Perspectives on European Politics and Society*, 2004, Vol. 5, No. 3, s. 517–542. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1163/1568025042652653> [ověřeno k 14. 12. 2013].

4.3 NEDOSTATEK SCHOPNOSTÍ

Evropské unii často schází potřebné schopnosti i v případě, že existuje shoda na společné politice. I tento problém je důsledkem neochoty států investovat dostatečné prostředky na podporu evropských společných politik a jejich snahy udržet co možná nejvíc rozhodování na národní úrovni. Naprostá většina bezpečnostní politiky Evropské unie zůstává financovaná přímo členskými státy mimo rámec evropského rozpočtu, což ale znamená neustálou politickou kontroverzi a stále se opakující národní debatu, která zpomaluje evropskou reakci na krize ve svém sousedství.³⁰ Roztříštěnost investic v bezpečnostní oblasti a upřednostňování národních firem vede v kombinaci s klesajícími rozpočty k tomu, že evropské státy nemají dostatečné schopnosti, aby řešily problémy, na něž potřebují reagovat.³¹ Snaha Evropské obranné agentury hledat možnosti pro společné programy a investice zatím v žádném případě tyto nedostatky neodstranila.³²

I v případě, že potřebné schopnosti jsou v EU k dispozici, je jejich využití omezeno nedůvěrou mezi členskými státy a jejich institucemi. Členské státy tak zatím nebyly ochotny využít potenciál evropské služby pro vnější činnost, kterou si zřídily kvůli zvýšení koordinace a čitelnosti evropské zahraniční a bezpečnostní politiky. Místo toho řada z nich naopak navyšuje svoji přítomnost v zahraničí.³³ V rámci boje proti terorismu je potom klíčovým problémem nedostatečná komunikace a výměna informací mezi tajnými službami členských států, které si navzájem nedůvěřují.³⁴

Závěrem je tak možné konstatovat, že Evropská unie jako celek reflektuje měnící se bezpečnostní prostředí a ve svém pojetí bezpečnostních hrozeb a možné reakce na ně byla schopná definovat nové způsoby reakce, které odpovídají současným problémům. Účinnost jejích politik nicméně snižuje neochota členských států vzdát se svého výsadního postavení v bezpečnostní politice, která je sice na jednu stranu legitimní a pochopitelná, ale není doprovázena žádnou alternativní vizí toho, jak by EU a její členské státy měly své bezpečnostní problémy řešit. V konečném důsledku se tak EU posouvá jen velice pomalu, v některých případech je schopna reagovat a výrazně přispět k zajištění bezpečnosti evropské populace, v jiných je odsunuta zcela stranou. Propast mezi očekáváními, která na sebe EU a částečně i její členové kladou, a schopností EU

³⁰ Srov. SCANNELL, D.: Financing ESDP Military Operations. *European Foreign Affairs Review*, 2004, Vol. 9, No. 4, s. 529–549.

³¹ Pro kritiku ze strany Spojených států viz GATES, R. M.: *The Security and Defense Agenda (Future of NATO)* [online]. Projev ministra obrany USA. 10. červen 2011 [vid. 30. listopad 2013]. Dostupné z: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581> [ověřeno k 14. 12. 2013].

³² MISSIROLI, A.: Ploughshares into Swords? Euros for European Defence. *European Foreign Affairs Review*, 2003, Vol. 8, No. 3, s. 5–33; HEUNINCK, B.: Defence Procurement: The Most Effective Way to Grant Illegal State Aid and Get Away with It ... Or Is It? *Common Market Law Review*, 2009, Vol. 46, No. 1, s. 191–211. V poslední době se nicméně rozebíhá řada bilaterálních a regionálních iniciativ mezi jednotlivými členskými státy.

³³ RETTMAN, A.: UK Champions Own Diplomacy over EU “Action service”. *EUObserver.com*, 2011 [vid. 30. listopad 2013]. Dostupné z: <http://euobserver.com/foreign/32271> [ověřeno k 14. 12. 2013].

³⁴ WALSH, J. I.: Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions Are Not Enough. *Journal of Common Market Studies*, 2006, Vol. 44, No. 3, s. 625–643. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00638.x> [ověřeno k 14. 12. 2013].

je naplnit, výstižně popsaná *Christopherem Hillem* začátkem 90. let,³⁵ tak stále v bezpečnostní politice existuje a uzavírá se jen velice pomalu.

EUROPEAN UNION AND CHANGING SECURITY ENVIRONMENT

Summary

The international security environment has been undergoing a profound change over the last 25 years. The European Union as an emerging security actor needs to adapt to it in order to provide its member states with added value. The article asks to what extent the EU is able to play a full-fledged role as an independent actor. After analysing how the EU conceptualizes the new security environment, it shows on the examples of terrorism and weak states how the EU tackles the new threats, and it concludes by arguing that it is the member states themselves that keep the EU from becoming a more successful security actor.

Keywords: European Union, security policy, new security threats

Klíčová slova: Evropská unie, bezpečnostní politika, nové bezpečnostní hrozby

³⁵ HILL, C.: The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 1993, Vol. 31, No. 3, s. 305–328. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00466.x> [ověřeno k 14. 12. 2013].