

Centrum pre európske a severoatlantické vzťahy - CENAA



6. Slovenské strategické fórum

Európska bezpečnostná politika – v zajatí klesajúcich rozpočtov, medzinárodných prísľubov a národných záujmov

Závery z 6. Slovenského strategického fóra, ktoré sa konalo v dňoch 6. - 7. mája 2011 v rámci diskusií v Dunajskej Strede

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

S podporou Friedrich Ebert Stiftung zastúpenie v Slovenskej republike

Úvod

V poradí už šieste Slovenské strategické fórum (SSF) sa tento krát konalo v Dunajskej Strede v dňoch 6. a 7. mája 2011. Viac ako tridsať expertov za okrúhlym stolom najskôr pokračovalo v debate o Strategickom hodnotení obrany (SHO), ktorú Centrum pre európske a severoatlantické vzťahy (CENAA) otvorilo na predchádzajúcom SSF v decembri minulého roka. V čase konania podujatia malo Ministerstvo obrany za sebou prvú – analytickú fázu stavu Ozbrojených síl SR (OS SR). O tom, že zistenia neboli práve najoptimistickejšie, sa účastníci fóra presvedčili v prvom a druhom paneli. Diskutujúci načrtli, akým smerom by sa malo SHO uberať a objasnili aj možnosť spolupráce s inými krajinami.

Diskusia nasledujúceho dňa sa sústredili najmä na Spoločnú bezpečnostnú a obrannú politiku (SBOP). Na jednej strane bol priestor venovaný novým iniciatívam v oblasti spolupráce európskych krajín. Na druhej strane účastníci analyzovali pôsobenie EÚ v severnej Afrike. Vlnu revolúcií odštartovali pouličné nepokoje v Tunise v polovici decembra 2010, ktoré vyústili do demonštrácií, občianskeho odporu a všeobecných stávk aj v ďalších krajinách - Egypte, Líbyi, Sudáne, či Sýrii. Pohľady na riešenie konfliktov v jednotlivých krajinách sa rôznia od počiatku. Postavenie Európskej únie a jej jednotlivých členov, aj v kontexte vzťahov s NATO sa stali predmetom posledného panelu.

Už tradične si Slovenské strategické fórum nedávalo za cieľ jednoznačne formulovať odpovede na postavené otázky, avšak hlavné myšlienky zachytávajú čiastkové závery na konci každej kapitoly.

Strategické hodnotenie obrany – ako ďalej?

Ministerstvo obrany SR má za sebou analytickú časť SHO a kolégium ministra schválilo dokument s názvom „Základné zistenia z analytickej fázy SHO“. Podľa dokumentu hranicu životnosti prekročilo už takmer 70% pozemnej techniky. K hranici životnosti sa navyše blížia i armádne vrtuľníky a prevádzkyschopnosť nadzvukových stíhačiek MiG-29 sa znižuje. Niektoré druhy techniky ukončia svoj technický život v priebehu dvoch až piatich rokov. Ako môže MO zvrátiť tento negatívny stav? O ktoré schopnosti Slovensko trvalo prichádza?

Prvý panel jarného strategického fóra položil hneď na úvod zúčastneným expertom otázku, kam sme sa za posledných šesť mesiacov posunuli v procese strategického hodnotenia obrany SR? Viacerí experti sa zhodli, že výsledky hodnotiacej fázy ukázali, že slovenská obrana je na tom oveľa horšie, ako sa predpokladalo pred polrokom. Zaznel aj názor, že súčasný stav je horší ako kritický, dokonca likvidačný. Podľa analýz ministerstva obrany sú ohrozené všetky misie (Afganistan, Bosna a nielen Cyprus) a bude možno potrebné pristúpiť k zrušeniu nadzvukového letectva. Nikto ale nechce vojsť do histórie ako hrobár nadzvukového letectva. To, že situácia je kritická podľa expertov jasne dokazuje aj 40 % pokles na rozpočte v priebehu posledných troch rokov. Niektorí zúčastnení vyjadrili presvedčenie, že terajší stav nie je horší, ako v roku 1998. Rozdiel medzi 1998 a 2011 je to, že dnes hrozí strata spôsobilostí. Súčasný rozpočet pri odrátaní rezerv nebude schopný udržať nadzvukové letectvo s príslušenstvom (výcvik, radar), a obranu nezachráni ani zdieľanie spôsobilostí.

Rezort obrany preto vypracoval štyri cesty z ktorých bude musieť vláda aj parlament vybrať tú najschodnejšiu, nakoľko takéto rozhodnutie potrebuje aj politický charakter. MOSR je v strategickej voľbe nižší level v rozhodovaní a nemá právo rozhodovať, preto je potrebné do procesu intenzívne zapojiť aj vládu a NRSR.

Jedným z dôležitých kritérií pre rozhodovanie ohľadom jednotlivých alternatív je otázka rozpočtu, pretože hovoríme o rozpočte v horizonte minimálne piatich rokov. Viacerí experti preto vyjadrili názor, že je lepšie hovoriť o rozpočte menšom, ale zato stabilnom, a zároveň si uvedomiť, že akékoľvek

zmeny príjmu prostredníctvom transformačných procesov budú rok čo rok nákladnejšie. Optimistický variant predstavuje podľa viacerých strategická cesta navýšenia dlhodobého rozpočtu, zachovanie schopnosti financovať zahraničné operácie, ako aj záväzky voči Aliancii. Táto cesta sa však javí čoraz evidentnejšie ako nereálna. Na druhej strane pesimistický variant predstavuje akýkoľvek významný zásah do štruktúr OS a to aj napriek tomu, že ich stav by bol udržateľný. V takom prípade by rozpočet totiž nezabezpečoval nevyhnutnú modernizáciu.

Východiskom je predovšetkým výber niekoľkých kľúčových spôsobilostí, ktoré by sme mali byť zo zákona, ústavy a medzinárodných záväzkov schopní plniť. Tie by podľa expertov mohli zahŕňať udržanie počtu vojakov v medzinárodnom krízovom manažmente na úrovni 600, rokovania v rámci V4 o vytvorení V4 Battle Group, alebo aj stredoeurópska vojenská spolupráca. Otázka, ktorú si ale potrebujeme zodpovedať v každom prípade je, z čoho budeme financovať svoj príspevok?

Udržiavanie záväzkov voči NATO, ako aj celková udržateľnosť OS SR, bola v minulosti realizovaná na úkor modernizácie. Ohrozil sa tým aj domáci krízový manažment. Dnes prostriedky na udržanie tohto stavu podľa expertov nestačia. V súčasnosti ide 42,5 miliónov € na vojakov, 32 miliónov € na Afganistan. Tým pádom 86% rozpočtu sú obligatórne náklady a len 14% rozpočtu môže putovať na „rozvoj“ a operácie. Modernizácia však znamená modernizácie väčších ucelených celkov OS (i.e. prápor, letectvo, dopravné vrtuľníky).

Na fóre ďalej zaznel aj názor, že v súčasnosti narážame na dno obrany nielen pre to, že nemáme rozpočtové zdroje, ale aj preto, lebo otázka obrany je pre elitu marginálna a tejto elite zároveň chýba strategické myslenie. Rovnaký problém je aj v Maďarsku, Česku či Poľsku. Vytráca sa presvedčenie, že základným atribútom štátu je garantovanie bezpečnosti. Slovensko sa síce na jednej strane chce prezentovať ako suverénny národ. Zabúda si ale uvedomovať, že to zároveň stojí peniaze a zodpovednosť. Slovensko je štát strednej veľkosti podobne ako Maďarsko, Česko, Fínsko, Švédsko alebo Dánsko. Viacerí experti sa zhodli, že k tejto lige patrí aj symbolika, napríklad letectvo. Preto je dôležité, aby mal štát aj určitú symboliku moci

a bol schopný garantovať elementárnu vonkajšiu bezpečnosť pokiaľ chce vystupovať ako seriózny a spoľahlivý partner na medzinárodnej scéne. Okrem národných symbolov treba vnímať v rovnováhe aj koalíčné záväzky, lebo Slovensko nebude nikdy schopné zabezpečiť si vlastnú bezpečnosť. Musíme vedieť zodpovedne zhodnotiť, aké sú naše kapacity a ako vieme aj my prispieť napríklad do NATO. Viacerí účastníci sa zhodli, že netreba presadzovať podiel 2 % z rozpočtu na obranu. Výška rozpočtu nie je tak dôležitá, ako stabilita rozpočtu.

Jedným z názorov, ktoré zazneli na fóre je, že Slovensko by si malo udržať už spomínané symboly obrany, pretože keď ich raz stratíme, ťažko ich získame späť. Takýmto symbolom je napríklad letectvo. Ďalšou kategóriou sú reálne potreby krajiny a v neposlednej rade aj presah toho, čo v skutočnosti potrebujeme, a zároveň to má dosah na občanov, teda civilná obrana, dobrá spôsobilosť Úradu pre jadrový dozor, vojenské zdravotníctvo a pod. Je potrebné udržať pestrú štruktúru. Na druhej strane, to, čo by malo Slovensko pustiť, je to, čo neplní symbol a reálne esenciálne potreby štátu, alebo kategórie, ktoré sa dajú zdieľať (tzv. pooling and sharing). Takými sú napríklad vojenské školstvo (s Českom). Podľa niektorých názorov však v súčasnosti Česi nemajú záujem o spoločné školstvo či letectvo. Aj keď zdieľanie – sharing by bolo s Českom najjednoduchšie, nie sme na tej istej úrovni. Politická vôľa existuje aj zo strany ČR a SR, ale pri jednotlivých detailoch je to ťažké, lebo sú na inej úrovni.

Ďalším návrhom expertov na zdieľanie sú výcvikové kapacity. Česi by mohli chodiť na výcvik na Slovensko a platiť za prenájom. Zároveň by sme mohli zdieľať aj komunikačné prostriedky a logistiku. Krajiny Beneluxu majú spoločné námorníctvo s individuálnym operačným velením. Jedným z dôvodov pre ich spojenie bol fakt, že sa dostali do situácie s možnosťou buď námorníctva spojiť, alebo o ne prísť.

Niektorí účastníci zároveň vyjadrili sklamanie ohľadom aktivít súčasnej vlády v rezorte obrany. Podľa niektorých je problémom už samotný fakt, že rezort vedie liberálna strana, ktorá tento rezort nevníma ako jeden z prioritných. To, že ministerstvo obrany stratilo na prioritě sa podľa expertov ukázalo aj na hodnotiacej konferencii zahraničnej politiky

SR, kde zaznievali skôr príspevky na tému biznisu a ministerstva financií a obrana bola spomínaná v súvislosti s problematikou ekonomizácie. Ďalším problémom je podľa expertov komunikácia medzi ministerstvom obrany SR a ministerstvom financií SR, ktoré by chcelo vidieť znížený počet vojakov. Zároveň ale zaznel názor, že zrušenie 600 vojakov je strata, pretože ušetríme až o niekoľko rokov a naopak, pribudnú vojenský dôchodcovia. Kľúčovým by mal byť naopak spoločný postup rezortov a vytváranie medzirezortných myšlienok a postupov. Príkladom je vojenské zdravotníctvo – všetky rezorty by sa mali snažiť o spoluprácu (ministerstvo zdravotníctva, vnútra a obrany).

Ministerstvo obrany by podľa zúčastnených expertov nemalo zabúdať ani na občanov. Ak chceme zmeny, mal by sa zmeniť aj prístup politikov a občanov. Sme v demokratickej krajine, rozhodujú občania čiže treba začať u zmeny myslenia občanov o obrane. Dôvera armády je vysoká v porovnaní s policajcami. Viacerí účastníci sa zhodli, že je dôležité aby sa rezort viac otvoril verejnosti a ukázal im grafy, koľko ide ročne na obranu a sociálne veci, porovnanie koľko dávajú na obranu iné krajiny a podobne. Ďalším faktorom, prečo je ťažké vysvetliť potrebu rezortu obrany, je skutočnosť, že mnoho krát práca ministerstva obrany nie je viditeľná a ukáže sa až v čase krízy, ktorá však nemusí nastať.

Čiastkové závery:

Diskusia na strategickom fóre poukázala na viacero problémov, faktov a názorov:

- Súčasná situácia v OS SR je kritická aj z dôvodu, že iba 14% rozpočtu ide na „rozvoj“ a operácie a veľké množstvo techniky je zastaralej
- Rozpočet sa nebude navyšovať. Je potrebné pomenovať to čo potrebujeme čo najkonkrétnejšie. Je nevyhnutné ujasniť si, aké máme priority. Ak ich máme veľa, nemáme ani jednu. Priority sa musia oprieť o reálne potreby.
- Diskusia o rozpočte (číslach) vs. diskusia o politikách (čo chceme dosiahnuť) – sú spojené. Musíme vedieť prečo chceme na obranu viacej prostriedkov. Treba vedieť aké chceme školstvo, aké potrebujeme spôsobilosti, atď.

Strategické hodnotenia bez stratégie ?

Hospodárska kríza si vynútila radikálne škrtenie rozpočtov na obranu. Mnohé európske krajiny reštrukturalizujú ozbrojené sily a často krát celé kategórie ozbrojených síl miznú. Zatiaľ čo sa prehlbuje spolupráca na bilaterálnej úrovni, európski a alianční partneri nekoordinujú svoje aktivity a neberú do úvahy kolektívne potreby medzinárodného spoločenstva. Aké sú nasledujúce scenáre vývoja? Do akej miery je možné zosúladiť prebiehajúce reformy na transatlantickej/európskej úrovni? Existuje priestor pre vytvorenie spoločného trhu pre obranu?

Panelisti začali svoje vystúpenie porovnaním Bielej knihy o stave obrany Slovenskej republiky a Bielej knihy o stave českej obrany. Hneď z úvodu sa diskutujúci zhodli na tom, že strategické hodnotenie obrany by malo mať širší záber, aby pokrývalo väčšiu oblasť hodnotenia a kontroly. Tiež by malo slúžiť ako nástroj komunikácie s Vládou Slovenskej republiky a poslancami parlamentu. Pretože práve politik vstupuje do procesu pri hodnotení objektivity síl, ktoré armáda Slovenskej republiky potrebuje a je to práve politik, ktorý rozhoduje o tom, čo je prijateľné riziko a čo je nevyhnutne potrebné na odvrátenie nebezpečenstva.

Strategické hodnotenie obrany by mohlo okrem iného riešiť mimoriadne nízky rozpočet Ministerstva obrany. Podľa prítomných expertov môžu nastať tri scenáre po konferencii o SHO: a) vláda SR nebude reagovať, pretože ľudia táto téma nezaujímajú, cítia sa v bezpečí a nemajú potrebu hľadať si nepriateľa; b) stanovia sa spôsobilosti, ktoré potrebujeme na plnenie záväzkov z NATO; c) nastane nedostatok finančných zdrojov, čo zapríčiní debatu o rizikách pre Slovenskú republiku.

Panelisti sa v druhej polovici diskusie venovali novej strategickému konceptu NATO, ktorá podľa nich nezmenila úroveň ambícií zakotvenej vo vyhlásení v roku 2006 na summite v Rige. Prvý návrh zdieľania NATO funguje tak, že vytvorí rozsah spôsobilostí a každá krajina dostane podľa svojich možností podiel na ich budovaní. Po novom to bude existovať aj pre skupiny štátov, nie len pre jednotlivcov. Ďalej bude fungovať inštitút odporúčania pre politikov na základe vnútorného dotazníku NATO. Nedá sa však očakávať oslabenie síl. Skôr dôjde k prehodnoteniu a

zmene štruktúry Aliancie.

Aliancia čaká, aké budú výsledky rokovania o strategickom hodnotení obrany, nakoľko hodnotením prešli krajiny ako Holandsko, Veľká Británia aj USA. V poslednej dobe sa dáva za príčinu škrtov v rozpočte na obranu kríza. Je však potrebné si uvedomiť, že kríza nie je tým hlavným faktorom, lebo znižovanie rozpočtov na obranu je v EÚ dlhodobým trendom. V dnešnej dobe existuje približne osem krajín, ktoré dávajú navrhované 2% HDP na obranu. So znižovaním výdajov na obranu ide ruka v ruku pocit bezpečia, keďže dnes v EÚ nehrozí žiadny priamy konflikt. Podľa prítomných expertov sme sa ale stali obeťou falošnej bezpečnosti a neprítomnosť nepriateľa spôsobuje nedostatok záujmu o obranu.

Na obligátne 2% z HDP určené NATO sa názory počas diskusie rôznili. Niektorí odborníci tvrdili, že toto číslo je nedotknuteľné a krajina by mala robiť všetko pre to, aby ho dodržala. Iná skupina sa zhodla na 1% z rozpočtu, ktoré by nám dnes bez problémov stačilo, ak by sme mali 2% v rokoch 1999 a 2000. Iné pohľady na toto číslo sú aj v Európe. Britský minister obrany navrhol, aby sa 2% určili ako smernica EÚ, ktorá sa potom bude musieť dodržiavať. Túto iniciatívu znemožňuje rozdielnosť názorov v niektorých členských krajinách. Veľká Británia považuje svoje 2% HDP za ich podiel krajiny kolektívnej obrane, Nemci zasa ako počet vojakov v operáciách, štruktúrach NATO.

Ako bolo už spomenuté, problém vyžaduje rýchle riešenie. Strata akejkoľvek spôsobilosti je neakceptovateľná. Ak Slovenská republika stratí vrtuľníky, stratí tým aj pilotov, technikov a obnovenie tejto spôsobilosti bude stáť obrovské množstvo peňazí. NATO od nás očakáva zdieľanie záťaže a rizík. Ak totiž nebude SR pripravená riskovať, ani spojenci nebudú ochotní riskovať životy svojich vojakov, keď sa Slovensko dostane do krízovej situácie.

Potreby Slovenskej republiky sa začali formovať v rokoch 2002 – 2003. Vtedy sa definovali aké sily je SR ochotná poskytnúť NATO. Úlohou Slovenska bolo zabezpečiť mechanizovanú brigádu, ktorá udrží vonkajšiu hranicu aliancie, kým dorazia na pomoc vojská NATO. Článok 5 Severoatlantickej zmluvy si totiž vyžaduje dlhé rokovania a proces schvaľovania, čo spomaľuje akcieschopnosť NATO. Prítomní

diskutujúci sa zhodli na tom, že nikto nepríde pomôcť Slovensku, ak si nie je schopné samo splniť si túto minimálnu požiadavku.

Od roku 2003, kedy bola Slovenská republika vyhlásená za najlepšie pripravenú krajinu na vstup do NATO, sme sa podľa odborníkov dostali na chvost rebríčka. V tej dobe mala SR zmysluplné plány, ktoré boli finančne garantované. Predstavitelia NATO očakávajú návrat Slovenska na úroveň z roku 2003 aj práve vďaka Strategickému hodnoteniu obrany. Ďalším problémom je odsunuté finančnej krytie letectva zo strany Vlády SR. Tá sa rozhodla predĺžiť životnosť MIGov do roku 2030, čím sa nám, podľa jednej skupiny prítomných odborníkov zvyšujú náklady. Na druhej strane ale ďalšia diskutujúca skupina nevníma odsunutie ako nevyhnutne zlé riešenie. Argumentujú, že ak by vláda v tej dobe nepočkala a nakúpila stíhacie lietadlá, dnes by OS SR mali 16 stíhačiek Hawk ktoré by nevedela plnohodnotne využiť.

Východiskom z tejto situácie sú bilaterálne dohody, nakoľko žiaden štát nie je ochotný spoliehať sa pri svojej obrane na konsenzus všetkých ostatných členských štátov. Príkladom multilaterálneho zlyhania je výroba vrtuľníkov Boeing AH-64 Apache. Na výrobe sa podieľali Briti, Nemci, Holanďania, a ďalší. Národné záujmy menili konštrukciu vrtuľníkov a žiaden zo štátov nechcel ustúpiť na svojich požiadavkách. Preto sa stáva, že nemeckí piloti nemôžu lietať na francúzskych vrtuľníkoch, lebo na ne nemajú výcvik. Rovnako dochádza k zvyšovaniu nákladov z dôvodu rozdielnej výroby náhradných dielov. Jedným z argumentov proti spoločnej armáde je aj jazyková bariéra. Vojak pod maximálnym stresom v obrovskom vyťažení zabúda anglický jazyk, čím dochádza k zbytočnému zdržiavaniu v komunikácií.

Na spoločné jednotky však podľa niektorých odborníkov treba nazerať pozitívne. Príkladom nám podľa nich môžu slúžiť spoločné jednotky Britov a Francúzov v Afganistane. Niektorí prítomní ale oponovali dohodou francúzskej a britskej armády o vojnovnej spolupráci (2010), ktorú vidia skôr ako neúspech než úspech. Dohoda vytvorila spoločné obranné sily a za cieľ si dala aj vznik špeciálnej rýchlej zásahovej armády. Hlavným negatívom podľa odporcov spoločných jednotiek je nízky počet oblastí

spolupráce, na ktorých sa tieto dve krajiny dohodli za posledných päť rokov.

Skupina prítomných odborníkov uzavrela diskusiu zdôrazňujúc potrebu inovatívnych metód pre OS SR. Podľa väčšiny z ešte nikdy neboli lepšie predpoklady v oblasti politickej spolupráce vo vnútri štátu na uskutočnenie zásadných zmien. Tvrdia, že úlohy Ministerstva obrany SR a Ministerstva vnútra SR v oblasti bezpečnosti sa často prekrývajú bez toho, aby si to ich predstavitelia uvedomovali.

Čiastkové závery

Z diskusie na strategickom fóre sa dá vyvodit:

- Strategické hodnotenie obrany je dlhodobý proces, ktorý má za úlohu vrátiť Slovensko naspäť na úroveň z doby prístupových rokovaní NATO. Rovnako má slúžiť aj ako komunikačný prostriedok medzi politikmi a odbornou verejnosťou.
- Znižovanie štátnych rozpočtov na obranu v členských krajinách EÚ je dlhodobým trendom a neočakáva sa zmena.
- Na očakávania NATO, rovnako ako aj na obligátne 2% vyhradené v rámci rozpočtov členských štátov sú rôzne pohľady.
- Strata akejkoľvek spôsobilosti bude znamenať pre Slovensko obrovské finančné náklady; navyše bude pri neplnení si záväzkov riskovať neochotu členských štátov NATO pri prípadnom útoku.
- Bilaterálne dohody sa v porovnaní s multilaterálnymi ukázali ako efektívnejšie – ako z hľadiska komunikácie, tak aj pri aktívnej spolupráci medzi jednotlivými štátmi.

CSDP – nová kapitola v európskej bezpečnostnej spolupráci

Francúzsko-britská dohoda zo Saint Malo o potrebe schopnosti samostatnej akcie Únie zastrešenej spoľahlivou vojenskou silou bola uzavretá v roku 1998 a znamenala prelom v dovedajšej obrannej a bezpečnostnej politike EÚ. Reagujúc na znižujúce sa zdrojové zabezpečenie v roku 2010 opäť Británia a Francúzsko uzatvára Zmluvu o obrannej a bezpečnostnej spolupráci. Predstavuje nová dohoda impulz pre viac „Európy“ v bezpečnostnej politike a posilňovanie budovania Európskej vojenskej sily, alebo naopak potvrdzuje status-quo a suverenitu v zahraničnej a bezpečnostnej politike?

V úvode tretieho panelu účastníci diskutovali o prijatej Lisabonskej zmluve (LZ), ktorá zmenila výzor európskej bezpečnostnej architektúry tým, že sa vytvorili nové štruktúry a zanikla trojpilierová štruktúra EÚ. Prijatie Lisabonskej zmluvy malo za následok zásadný posun v rozvoji Spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky EÚ.

Ambície, ktoré si LZ stanovila sú vysoké a bude náročné ich naplniť. Je to najmä z dôvodu implementácie nových štruktúr a procedúr, ktoré vytvorila LZ. Byrokratický aparát a ani jednotlivé členské krajiny nemajú skúsenosť s týmito novými iniciatívami, nevedia ako tieto novinky fungujú a ako ich využívať. Účastníci panelu spomenuli, že toto môže byť jedným z dôvodov, prečo sa môže zdať, že aktuálna situácia v EÚ je chaotická a neprehľadná.

Lisabonská zmluva taktiež poukázala na inštrumenty, ktoré vznikli ešte pred prijatím zmluvy a v SBOP už fungujú dlhšie. Jedná sa o Bojové skupiny a Európsku obrannú agentúru (EDA), pri ktorých sme v minulosti nevedeli rozvinúť ich potenciál.

Príkladom novej inštitúcie v rámci štruktúry EÚ je napríklad „prezident EÚ“ či „ministerka zahraničných vecí EÚ“. Personálne obsadenie týchto nových funkcií však bolo sklamaním. Viacerí účastníci sa zhodli, že vybratí kandidáti nie sú schopní naplno využiť existujúci rámec a možnosti svojho postu, ktoré ponúka.

Účastníci diskusného fóra taktiež spomenuli, že LZ priniesla aj nové iniciatívy, ktoré majú šancu na

úspech ako napríklad - Stála štruktúrovaná spolupráca – PESCO (Permanent Structured Cooperation). PESCO je novým inštrumentom EÚ, ktorý jasne vyjadruje ako sa má v praxi implementovať koncept pooling & sharing. Tento koncept sa aktuálne stáva dôležitým prostriedkom bezpečnostnej politiky EÚ. Diskutujúci sa zhodli, že tento koncept je budúcnosťou SBOP, avšak problémom ostáva, že ešte presne nevieme, ako by táto iniciatíva mala fungovať. Niektorí experti sa domnievajú, že spôsobilosť pooling & sharing v členských krajinách nebude dostatočná, aby zvládla konflikt väčšieho rozmeru. Na pôde EÚ chýba vedomosť aj o tom, akým systémom by malo PESCO prebiehať. Hovorí sa o tom, ktoré spôsobilosti by bolo možné zdieľať, ale spôsob, akým by to bolo možné, nie je vôbec predmetom diskusií. Navyše názory sa rozchádzajú aj v takej zásadnej otázke či naozaj ušetríme, keď krajiny budú spolupracovať a zdieľať jednotlivé spôsobilosti.

Európska únia si nevie poradiť s touto modernou iniciatívou a ešte neurčila presný rámec spolupráce PESCO. Aby bol zaručený úspech tejto iniciatívy, musí byť zaručená flexibilita v spolupráci, navrhovali niektorí experti. Jednotlivé projekty by sa mali uskutočňovať na ad hoc báze. Jednotlivé krajiny budú mať priestor aby si mohli samé vybrať podľa vlastného uváženia a záujmu do akej spolupráce sa pripoja. PESCO nemôže predpisovať v akých typoch projektoch sa musí krajina zapojiť, ale musí poskytovať rámec pre spoluprácu vo všetkom, na čom sa členské krajiny dohodnú.

Účastníci pripomenuli, že podobný princíp sa využíva aj v Európskej obrannej agentúre, ktorá už existuje niekoľko rokov a umožňuje najstť krajiny, ktoré sú pripravené spolupracovať pri budovaní spôsobilosti. V rámci tejto problematiky experti položili otázku ako navzájom prepojiť tieto dve inštitúcie - EDA (ktorá existuje) a PESCO (ktorá neexistuje). EÚ sa snaží najstť najpriateľnejšiu variantu riešenia konceptu pooling & sharing, avšak zatiaľ nie je veľmi úspešná.

Práve preto a napriek všetkým možnostiam, ktoré EÚ ponúka, vznikla iniciatíva medzi Francúzskom a Veľkou Britániou. Táto spolupráca je postavená na národných záujmoch a nie s úmyslom európskej iniciatívy. Všeobecne sa dá vnímať, že neexistuje zámer pôsobiť v európskom zmysle, a krajiny

preferujú skôr bilaterálnu spoluprácu pri budovaní kapacít.

Počas diskusie sa viacerí účastníci zhodli, že francúzsko-britská dohoda o spolupráci v oblasti obrany je zložitý proces a veľkým úspechom je samotné vytvorenie štruktúry. Napriek tomu, že nevedia presne, ako bude ich spolupráca fungovať, a ani nevedia, či je takáto spolupráca technicky možná; vytvorili komplikovanú štruktúru, ktorá je zameraná predovšetkým na to, aby umožnila dvom štátom diskutovať, nachádzať riešenia. A práve toto je cesta ako by mala EÚ smerovať. Experti sa zhodli, že pri hľadaní spoločných prienikov členských krajín je nutné zamerať sa aj na politickú či geografickú blízkosť krajín, ktoré majú záujem rozvíjať svoje kapacity, rovnako ako to je v prípade Francúzska a Veľkej Británie.

Podľa niektorých expertov v procese budovania kapacít členských krajín je miesto aj pre SBOP. Tá by mohla pomôcť krajinám vytvoriť platformu na diskusiu a rámce vzájomnej spolupráce. Bola by to nová výzva pre EÚ a krajiny by spolupracovali na medzinárodnej úrovni. V tomto kontexte bolo v paneli počuť názor, že EÚ ešte môže zohrať dôležitú úlohu v procese pooling & sharing.

Na druhej strane padol názor, že SBOP je nefunkčná a nepotrebujeme ju. Nie je žiaden dôvod prečo by mala existovať SBOP keď koniec koncov máme Alianciu a viaceré úlohy a procesy sa v oboch krajinách iba duplikujú. Navyše, v EÚ sú aj krajiny, ktoré sa deklarujú ako neutrálne. Hlavným cieľom EÚ je federalizácia a spoločná bezpečnostná politika k tomuto procesu nepochybne patrí, avšak ako bolo spomenuté, je to na úkor duplicity. Jediným markantným rozdielom medzi NATO a EÚ je, že EÚ rieši aj problematiku organizovanej kriminality. Práve preto bolo počuť názor, že EÚ by sa mala viac zamerať na vnútornú bezpečnosť a bojovať proti terorizmu na území Únie a nemala by míňať energiu a finančné zdroje na iné aktivity.

Ďalším názorom počas diskusie bolo, že SBOP je nadstavbou európskej integrácie v oblasti ekonomiky. Je to akoby vyšší stupeň integrácie, ktorý má za úlohu pomáhať a motivovať krajiny viac spolupracovať. EÚ neduplikuje ani nekonkuruje NATO, pretože plní iné úlohy ako Aliancia. Je to najmä vidno na

medzinárodných operáciách krízového manažmentu. Aliancia rieši konflikt v počiatočnom štádiu a neskôr situáciu stabilizuje EÚ.

V závere diskusie sa účastníci panelu snažili zodpovedať na otázku, či EÚ v súčasnosti dokáže hrať úlohu svetového hráča v oblasti bezpečnosti. Viacero expertov sa zhodlo, že aktuálne je situácia v EÚ nedostačujúca, aby sa SBOP presadila a je to vidieť aj na niektorých príkladoch (operácia v Líbyi). EÚ má obmedzené finančné prostriedky a neinvestuje dostatočne do medzinárodných projektov. Zatiaľ je EÚ na strane porazených – členské krajiny preferujú bilaterálnu spoluprácu na národnej úrovni pred európskou. Pooling & sharing je nový koncept, ktorý akoby zamrzol v istom štádiu vývoja. Avšak netreba zabúdať, že sme na začiatku novej kapitoly o hľadani nových možnosti spolupráce a budovaní spoločných kapacít. Aký bude záver tejto novej kapitoly je ešte nejasné, avšak je zrejmé, že určí ďalšie smerovanie a proces ďalšej integrácie EÚ.

Čiastkové závery:

Z diskusie na strategickom fóre sa dá vyvodiť:

- PESCO je novým inštrumentom EÚ, ktorý má v praxi umožniť realizáciu konceptu pooling & sharing. Tento koncept sa aktuálne stáva dôležitým prostriedkom bezpečnostnej politiky EÚ. Na pôde EÚ však chýba vedomosť o tom, akým systémom by malo PESCO konkrétne fungovať.
- Koncept pooling & sharing nemôže predpisovať v akých typoch projektoch sa musí krajina zapojiť ale musí poskytovať rámec pre spoluprácu vo všetkom, na čom sa členské krajiny dohodnú.
- Počas diskusie sa viacerí účastníci zhodli, že francúzsko-britská dohoda o spolupráci v oblasti obrany je zložitý proces a veľkým úspechom je samotné vytvorenie štruktúry.
- Dá sa konštatovať, že rámce spolupráce, ktoré ponúka SBOP zatiaľ nie sú dostatočne výhodné či rozvinuté. Preto členské štáty preferujú v oblasti vojenskej spolupráce bilaterálnu spoluprácu na národnej úrovni pred európskou.

CSDP v kontexte vlny protestov v Severnej Afrike

EÚ v rámci SBOP (CSDP) doteraz zrealizovala 24 misií. Skúsenosti ukázali, že ak chce Európska únia plniť svoje predsavzatia v rámci medzinárodného krízového manažmentu, potrebuje budovať tak civilné ako aj vojenské schopnosti. Situácia posledných pár mesiacov na severe Afriky priniesla tie isté doteraz nezodpovedané otázky. Má EÚ pôsobiť výhradne pod mandátom OSN alebo aj pod regionálnym vedením? Ťahá EÚ v severnej Afrike popri NATO za kratší koniec? Akú úlohu zohrá EÚ v tomto regióne?

Diskusiu otvorila otázka o dôvodoch pôsobenia európskych štátov v Afrike. Zatiaľ čo v NATO aj v EÚ zdieľame spoločné hodnoty, naše vízie sa líšia. Problém nastáva, keď chceme všeobecné princípy pretaviť do konkrétnych cieľov a aktivít. Slovensko tradične pristupuje k Afrike ako k vzdialenému kontinentu, dianie ktorého sa nás netýka. Naopak, napríklad pre Taliansko, ktoré čelí vysokej miere migrácie, je otázka diania v severnej Afrike kľúčová. Kľúčová je aj pre post-koloniálne krajiny akými sú Dánsko, Švédsko, či Nórsko, najmä kvôli ekonomickej perspektíve a možnosti ďalšieho pôsobenia.

Situácia v iných afrických krajinách je podobná situácii v Líbyi, kde NATO vojensky zasiahlo. Napriek tomu medzinárodné spoločenstvo neprejavilo záujem o vojenskú akciu v ďalších krajinách, kde politickí lídri takisto zasahujú proti svojim občanom. Účastníci sa zhodli, že konsenzus európskych priorít je v nedohľadne a Európska únia nebude schopná intervenovať všade tam, kde hrozí nestabilita, napriek tomu, že to uvádza Európska bezpečnostná stratégia.

Práve preto by sme si mali primárne zodpovedať otázku, ako chceme z EÚ urobiť globálneho hráča. Stačí nám, že je EÚ najväčším rozvojovým a humanitárnym darcom?

Slovensko, a ani ďalšie krajiny, by podľa odborníkov nemali pristupovať k Afrike ako k niečomu, čo sa dá odložiť, argumentujúc aktuálnym nedostatkom prostriedkov v dôsledku finančnej krízy. Členstvo v Európskej únii a NATO je nutné vnímať ako členstvo v klube, za ktoré platíme istý príspevok. Podieľanie sa na misii v Líbyi možno prirovnať k účasti na misii

v Afganistane. Na druhej strane, Európska únia aj NATO sú pre Slovensko a iné krajiny nástrojom ako presadiť alebo blokovať jednotlivé aktivity. Je nutné si ujasniť, čo od týchto organizácii očakávame. Zároveň ale nesmieme spomaľovať ich rozvoj, či podporovať ich vzájomnú rivalitu a konkurenciu.

Udalosti v Líbyi upriamili pozornosť na nedostatky Európskej spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky. Mnohé členské krajiny obchádzajú tento rámec a v severnej Afrike konali individuálne. Na jednej strane to umožnilo rýchlu reakciu zo strany Francúzska. Na druhej strane bilaterálne konanie poukázalo na neefektívnosť Európskej zahraničnej služby. Napriek vysokým očakávaniam Catherine Ashton po príchode do Kábulu už len zbierala výsledky bilaterálnych rokovaní ostatných európskych lídrov. V dôsledku nekoordinovaného konania a nechoty spolupracovať neostal priestor pre negociácie európskej služby.

Konflikt tiež podčiarkol pretrvávajúce problémy v spolupráci EÚ a NATO, ktorú brzdí spor Turecka, Cypru a Grécka. Rámec Berlín Plus zlyhal. V EÚ sa o bezletovej zóne neuvažovalo, NATO bolo prvou možnosťou.

Expertí uviedli, že je ťažké predpokladať, akým smerom sa budú vyvíjať udalosti v Egypte, Sýrii, či Líbyi, ale zhodujú sa, že procesy v severnej Afrike smerujú k modifikácii, a nie k úplnej zmene systémov, ako tomu bolo napríklad v roku 1989 na Slovensku. Európski lídri tak stoja pred novou výzvou. Budú musieť hľadať nový spôsob komunikácie a spolupráce s krajinami Maghrebu, ktoré sú pre EÚ významné aj z hľadiska dodávok energetických surovín. Autoritatívne režimy sa doteraz vyznačovali vysokou mierou stability. Očakáva sa tiež, že do popredia sa môžu dostať islamské hnutia. Príkladom je Egypt a Moslimské bratstvo, ktoré vo voľbách ašpiruje na zisk 40% hlasov.

Podľa expertov je ale dôležité určiť cieľ našej misie v Líbyi formou želaného koncového stavu štátu, tzv. „end-state“. Ten vidia v eliminácii ozbrojených síl a režimu Mubarak Kaddáfího a v nastolení stability a bezpečnosti občanov. Stabilita je podľa zúčastnených diskutujúcich prvoradá a tak by mala predchádzať akékoľvek diskusie o nastolení demokracie. Nevyhnutným predpokladom pre

akúkoľvek medzinárodnú intervenciu ostáva mandát OSN, zhodli sa účastníci fóra.

Kým v minulosti bola SBOP a jej realizácia oddelená od územia členských štátov a vnútorných záležitostí EÚ, v prípade severnej Afriky čelíme vlne migrácie. Spoločná bezpečnostná a obranná politika je konfrontovaná problémom, ktorý ovplyvňuje situáciu aj na území Európskej únie. Ak sa nedokážeme postarať o utečencov v ich domovských krajinách, putujú do členských krajín EÚ, kde predstavujú aj ekonomický problém. Vo zvýšenej pozornosti. Účastníci fóra vidia príležitosť na diskusiu o ďalšom smerovaní a rozvoji SBOP.

Čiastkové závery:

Z diskusie na strategickom fóre sa dá vyvodiť:

- Priority jednotlivých členských krajín v NATO a v EÚ sa líšia a neexistuje konsenzus o ich budúcom smerovaní, čo spomaľuje akcieschopnosť inštitúcií.
- Konflikt v Líbyi podčiarkol neefektívnosť Európskej zahraničnej služby, pretože mnoho krajín obchádza rámec SBOP a znižuje tým jej váhu a kredibilitu. Na druhej strane konflikt priamo ovplyvňuje územie členských štátov, čo môže poslúžiť ako iniciátor rozvoja a reforiem SBOP.
- Medzinárodné spoločenstvo by v Líbyi malo usilovať o odstránenie režimu Kaddáfího a elimináciu jeho ozbrojených síl. Stabilita a bezpečnosť je nadradená snahám o budovanie demokracie.
- Zmena režimov v severnej Afrike prinesie Európskej únii nové výzvy v komunikácii a spolupráci s krajinami Maghrebu.

Namiesto záveru

Strategické hodnotenie obrany je kľúčovým nástrojom reformy Ozbrojených síl Slovenskej republiky. Hĺbková analýza Ministerstva obrany, ktorá predchádza samotnú Bielu knihu, odhalila mnohé nedostatky v rezorte obrany podmienené aj klesajúcim rozpočtom, ktorý sa znížil až o 40% v priebehu posledných troch rokov. Experti varujú, že za súčasného stavu po odrátaní povinných výdavkov na obranu neostávajú financie na udržanie nadzvukového letectva – pomyselného symbolu štátnej suverenity. Neostávajú ani financie na modernizáciu OS SR, ktoré teraz predstavujú len 14% rozpočtu.

Východiskom je predovšetkým výber a investovanie do niekoľkých kľúčových spôsobilostí, ktoré by sme mali byť zo zákona, ústavy a medzinárodných záväzkov schopní plniť. Za priechodnú tiež mnohí experti považujú spoluprácu s Českou republikou najmä v oblasti vojenského školstva a výcviku. Hlbšiu spoluprácu brzdí odlišný stupeň rozvoja a modernizácie českej a slovenskej armády. Ministerstvo obrany tiež čelí nezáujmu verejnosti, v dôsledku čoho sú témy modernizácie, rozvoja a reforiem rezortu obrany marginalizované.

Spolupráca v oblasti bezpečnosti a obrany na európskej úrovni získala počas Lisabonského summitu novú inštitúciu – Stálu štruktúrovanú spoluprácu (PESCO), ktorá umožňuje implementovať koncept pooling & sharing. Detaily spolupráce sú ale ešte v tejto chvíli nejasné. Okrem toho existuje Európska obranná agentúra, ktorá má takisto umožniť európskym krajinám spoluprácu vo vybraných oblastiach. Napriek existencii spomínaných dvoch inštitúcií Francúzsko a Veľká Británia uzavreli bilaterálnu dohodu o spolupráci bez zapojenia existujúcich rámcov. Na jednej strane tým spochybňujú význam európskych štruktúr. Na druhej strane je to ale úspešný spôsob ako rozvinúť spoluprácu medzi jednotlivými krajinami, nakoľko bilaterálna spolupráca sa v súčasnosti javí ako najefektívnejšia.

Spoločná bezpečnostná a obranná politika EÚ čelila výzve aj v kontexte udalostí v severnej Afrike. Potvrdilo sa, že pokiaľ ide o hodnoty, EÚ je jednotná. Ak sa však usilujeme o konsenzus priorít EÚ, názory

sa rozchádzajú. Európska zahraničná služba, ktorú vytvorila Lisabonská zmluva sa ukázala ako málo efektívna. Európski lídri rokovali s predstaviteľmi krajín bilaterálne. Na druhej strane SBOP môže dostať nový impulz pre svoj rozvoj a reformu, nakoľko prvý krát sa jej politika bezprostredne týkala aj územia jednotlivých členských štátov postihnutých vlnou migrácie z nestabilných krajín.

CENAA analýzy
Centrum pre európske a severoatlantické vzťahy
Haanova 10
851 04 Bratislava