

Centrum pre európske a and severoatlantické vzťahy



Analýzy Analysis

Elemír Nečej & Vladimír Tarasovič

EÚ - GLOBÁLNY AKTÉR?

(Záver z 3. Slovenského strategického fóra, konaného v dňoch 22. – 23. mája 2009 v rámci Mošovských diskusií)



S podporou Friedrich Ebert Stiftung, zastúpenie v Slovenskej republike

Obsah

<i>Úvod</i>	3
Európska bezpečnostná stratégia po 5 rokoch – čo ďalej	3
<i>Je potrebné vypracovať novú EBS alebo len aktualizovať EBS 2003?</i>	3
<i>Čiastkový záver</i>	5
Misie EÚ – skúsenosti	5
<i>Koncepcia bojových skupín EÚ verzus koncepcia Európskej armády</i>	5
<i>Čiastkový záver</i>	7
Európska únia a Rusko	8
<i>Zmysluplný dialóg medzi EÚ a Ruskom</i>	8
<i>Čiastkový záver</i>	10
EÚ ako globálny hráč – mýtus alebo realita ?	10
Namiesto záveru	10

Elemír Nečej & Vladimír Tarasovič

EÚ - GLOBÁLNY AKTÉR?

(Záver z 3. Slovenského strategického fóra, konaného v dňoch 22. – 23. mája 2009 v rámci Mošovských diskusií)

Úvod

V poradí tretie Slovenské strategické fórum (SSF) organizované v roku 2009 Centrom pre európske a severoatlantické vzťahy (CENAA) sa v porovnaní s predchádzajúcimi fórami zameralo viac na problematiku Európskej únie a jej bezpečnostnej a obrannej politiky. Práve desiate výročie Európskej bezpečnostnej a obrannej politiky (EBOP) bolo základným východiskom pre diskusiu o Európskej bezpečnostnej stratégii a misiách EÚ. Uvedená problematika je súčasťou širšej diskusie o význame Lisabonskej zmluvy pre ďalší vývoj Spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky Európskej únie, pre realizáciu jej narastajúcich ambícií a pre zlepšovanie operačných schopností potrebných na naplnenie nových ambícií. Diskusia o doplnení alebo úplnej zmene EBS zapadla aj do kontextu prípravy novej Strategickej koncepcie NATO, ktorá bude nepochybne v popredí pozornosti bezpečnostných analytikov v nasledujúcom období. Vzhľadom na narastajúcu diskusiu o možnom vývoji Ruska, aj v súvislosti s jeho novou Stratégiou národnej bezpečnosti 2020 sa Slovenské strategické fórum venovalo aj vzťahu Európskej únie a Ruska.

Slovenské strategické fórum si nedávalo za cieľ jednoznačne formulovať odpovede na postavené otázky. Z pozitívnych a negatívnych názorov je však možné urobiť niektoré čiastkové závery, ktoré sú pre čitateľa v príspevku zhrnuté.

Európska bezpečnostná stratégia po 5 rokoch – čo ďalej

V decembri 2008 uplynulo 5 rokov od prijatia Európskej bezpečnostnej stratégie, prvého bezpečnostného dokumentu EÚ. Od minulého roka prebiehajú diskusie o budúcom vývoji EBOP a otázkam európskej bezpečnosti sa venovala aj Rada EÚ a Európsky parlament. Z diskusie vyplynulo aj niekoľko otázok: Je potrebné

vypracovať novú EBS alebo len aktualizovať EBS 2003? Má význam EBS bez definovania spoločných európskych záujmov v oblasti bezpečnosti? Má byť EBS výsledkom komparácie národných bezpečnostných stratégií? Ako často by sa mala EBS revidovať? Ako sa zhostiť otázky „efektívneho multilateralizmu“ a všetkých druhov polarít?

Je potrebné vypracovať novú EBS alebo len aktualizovať EBS 2003?

Experti sa v diskusii sústredili na hodnotenie pozitív a „slabostí“ Európskej bezpečnostnej stratégie (EBS), ktoré sa za päť rokov jej reálnej existencie objavili. Názory na stratégiu neboli úplne jednoznačné a v diskusii sa prejavili tak kritici jej existencie a procesu jej revízie, ako aj zástancovia názoru, že EBS je dostačujúcim dokumentom, ktorý má svoje miesto, je potrebný a správa z decembra 2008¹ vytvára dostatočné podmienky pre jeho skvalitnenie.

V priebehu diskusie sa vyprofilovali dve názorové skupiny. Kritici poukazovali predovšetkým na nedostatočný konsenzus, ktorý sprevádzal EBS od jej prípravy a viedol k tomu, že stratégia bola nakoniec napísaná úzkou skupinou ľudí bez toho, aby boli brané do úvahy širšie európske (regionálne) názory. Tento problém sa objavil aj na konferenciách k novej revízii EBS v roku 2008, kde sa nedarilo dosiahnuť konsenzus o zahraničnej a bezpečnostnej politike či o prístupe EÚ k novým bezpečnostným hrozbám.

Podľa zástancov EBS je stratégia z hľadiska štruktúry a rozsahu dobrý dokument, s dobrou analytickou časťou a víziou, ktorý vytvoril spoločné východisko pre chápanie hrozieb a pre vzťah s vonkajším svetom. EBS považujú za potrebný dokument a Správu Rady o realizácii EBS, ktorá je určitým zhodnotením chápu ako dobré východisko pre prácu na novom dokumente. Podľa skupiny kritikov chýba Únii „komplexné strategické myslenie“ ako aj diskusia na celoeurópskej úrovni a na druhej strane pretrvávajú tlaky na presadzovanie často užších národných záujmov.

¹ Správa o realizácii EBS, str. 14“. Uznesenie Európskeho parlamentu z 19.12.2008 – rozvíjanie európskej bezpečnostnej autonómie, budovanie nových bezpečnostných štruktúr vrátane integrácie civilných a vojenských kapacít.

Účastníci fóra sa zhodli tiež v názore, že pri implementácii EBS v reakcii na hrozby zohrá dôležitú úlohu Lisabonská zmluva a to aj napriek tomu, že na jej význam tiež nebol v diskusii jednoznačný názor a prejavili sa aj skeptické pohľady. Väčšina diskutujúcich však bola presvedčená, že zmluva neprestupuje namiesto, prináša nový pohľad na spôsobilosti a štruktúry a prinesie pokrok pri implementácii EBS.

Veľkou prekážkou pri napredovaní európskej bezpečnosti je absencia strategických bezpečnostných záujmov a tiež nedostatočná „prioritizácia“². Hoci *Správa Rady o realizácii EBS* aktualizovala a rozšírila hrozby, problémom zostáva jednota politickej vôle pri rozhodovaní, ako na hrozby reagovať. EÚ sa musí najprv zjednotiť pri definovaní bezpečnostných záujmov, ktoré by mohli byť východiskom pre definovanie „európskej bezpečnostnej identity“³.

Experti sa nevyhli ani diskusii o vplyve paralelne pripravovanej Strategickej koncepcie NATO na EBS. Zhodli sa v názore, že bude vo veľkej miere záležať na tom, aké miesto bude v uvedenej koncepcii dané EÚ (možnosti a spôsoby spolupráce) a aké stanovisko zaujme SK NATO k nevojenskej dimenzii. Čo sa týka Slovenska, to musí ako člen NATO podporovať zachovanie a ďalší rozvoj NATO. Podobne pri príprave novej EBS je potrebné ovplyvniť, aby popri zladovaní záujmov všetkých členov EÚ boli akceptované aj záujmy SR.⁴

² V EBS je rad opatrení, ktoré sú odvodené zo záujmov jednotlivých štátov, čo nie je na škodu, ale nie je možné rovnako odpovedať na všetky hrozby – terorizmus, piráctvo, organizovaný zločin, ZHN, zlyhávajúce štáty a i. Problémom je aj nejednoznačný pohľad na to, ktoré nástroje a na aké hrozby použiť – pozn. autorov.

³ Pri príprave novej EBS sa budú musieť brať do úvahy dva aspekty - *teoretický*, ktorý je adekvátne zastúpený aj v terajšej stratégii a *praktický* – reálna politika EÚ, hľadanie odpovedajúcich nástrojov na dané typy hrozieb či konsenzus pri použití tvrdej a mäkkej sily. Pričom v teoretickej oblasti je tiež potrebné jednoznačnejšie vyjasniť také pojmy ako je bezpečnosť, bezpečnostná hrozba, bezpečnostné riziko, bezpečnostná a obranná stratégia – pozn. autorov.

⁴ Problém môže byť v diskusii o zladovaní záujmov. Diskutujúci hovorili o „strategickom minime konsenzu“, pričom upozorňovali, že sa s veľkou pravdepodobnosťou prejaví vplyv „veľkých európskych hráčov“. Prejaviť sa tiež môže aj to, že EBS nebude konkrétnejšia a bude mať

Názorové rozdiely sa prejavili aj v otázke, akým rozsiahlym a komplexným dokumentom má byť EBS. Niektorí diskutujúci upozorňovali, že ak sa dokument rozšíri o často kritizovanú „implementačnú stránku“, mohlo by to znamenať, že sa EBS stane veľmi širokým a tým aj málo použiteľným dokumentom. Nová EBS by mala byť východiskom pre ďalšie stratégie, či už protiteroristickú, energetickú a podobne.

Čiastkový záver

Z diskusie je možné abstrahovať nasledujúce odpovede na otázky, ktoré boli účastníkom SSF položené:

- Diskutujúci sa priklonili k názoru, že je potrebné vypracovať nový dokument, pričom najoptimálnejšie by bolo pripravovať dokument koordinovane s prípravou novej strategickej koncepcie NATO.
- Bez definovania spoločných európskych záujmov v oblasti bezpečnosti zostane EBS dokumentom bez schopnosti implementácie.
- V príprave EBS by sa mali v širšej miere (než tomu bolo v roku 2003) brať do úvahy expertné názory jednotlivých členských krajín, pričom komparácia národných bezpečnostných stratégií by mohla slúžiť ako základné východisko.
- Revízia EBS (minimálne jej hodnotenie) by mohlo byť v duchu návrhu Európskeho parlamentu v päťročnom cykle.
- Fórum nezaujalo konkrétnejšie stanovisko k realizácii „efektívneho multilaterizmu“, hoci ho považuje za opodstatnené. Považuje ho však za veľmi komplikovaný problém.

Misie EÚ – skúsenosti

EÚ počas svojej doterajšej existencie realizovala v rámci EBOP 22 misií, z toho 16 civilných. Skúsenosti z nich ukázali, že ak chce Únia plniť svoje predsavzatia v rámci medzinárodného krízového manažmentu, potrebuje budovať tak

iba „zavesené“ záujmy rôznych štátov a skupín štátov – pozn. autorov.

civilné ako aj vojenské schopnosti. Vývoj za posledných päť rokov priniesol mnoho nových výziev a postavil EÚ pred nové rozhodnutia: Pôsobiť výhradne pod mandátom OSN alebo aj pod regionálnym vedením (NATO, OBSE)? Existuje nejaké geografické obmedzenie pre misie EÚ? Je Afrika záujmovým priestorom celej EÚ? Je koncepcia bojových skupín EÚ na úpadku a nahradí ju koncepcia Európskej armády? Česko-slovenská bojová skupina – sme ochotní poslať ju kamkoľvek?

Koncepcia bojových skupín EÚ verzus koncepcia Európskej armády

Diskutujúci posúdili pozitíva aj negatíva budovania civilných a vojenských spôsobilostí EBOP a ich využitia v reálnych podmienkach nasadenia, pričom sa zamerali predovšetkým na ambície EÚ, nové scenáre a schopnosti bojových skupín EÚ. Zástancovia kritického prístupu poukázali na skutočnosť, že Únia pripravuje svoje spôsobilosti a štruktúry bez jednotnej zahraničnej politiky, alebo predstavy čomu majú slúžiť. S tým potom súvisí aj otázka opodstatnenia bojových skupín EÚ. Väčšina diskutujúcich bola názoru, že EÚ bez budovania spôsobilostí nemôže splniť ambíciu byť rešpektovaným hráčom, tobôž globálnym. Na význam spôsobilostí poukázala už EBS 2003 a stotožňuje sa s tým tak Rada ako aj Európsky parlament⁵. Zvyšuje sa dopyt po pomoci EÚ a Únia si zároveň stavia vyššie ambície a pripravuje náročnejšie scenáre⁶.

V diskusii o misiách a kapacitách EÚ prevládala skôr pozitívny pohľad. Väčšina členov fóra sa stotožnila s hodnotením, že EÚ sa naozaj viac a viac angažuje prostredníctvom misií a operácií, rozširuje sa počet operácií a priestor pôsobenia, pričom narastá aj ich kvalita⁷. Najmä na západnom Balkáne

⁵ Vďaka bojovým skupinám a oddielom civilného nasadenia sa zvýšila naša schopnosť urýchlenej reakcie. In „Správa o realizácii EBS, str. 14“. Uznesenie Európskeho parlamentu z 19.12.2008 – rozvíjanie európskej bezpečnostnej autonómie, budovanie nových bezpečnostných štruktúr vrátane integrácie civilných a vojenských kapacít.

⁶ Vyhlásenie Európskej Rady o posilnení EBOP, príloha 2 Záverov predsedníctva zo zasadania ER 11. – 12. 12. 2008, (17121/08)

⁷ Svedčí o tom počet operácií od roku 1999, prechod od jednoduchších operácií, ktoré EÚ prevzala od NATO,

prevzala EÚ zodpovednosť za stabilitu a bezpečnosť, pričom zároveň rieši problémy, ktoré neboli vyriešené predchádzajúcim pôsobením OSN, či NATO.

Pri hodnotení pokroku EÚ v uvedenej oblasti bolo zároveň konštatované že zatiaľ prevláda „soft power“, čo sa zároveň považuje za komparatívnu výhodu EÚ, pretože je zatiaľ jedinou organizáciou, schopnou nasadenia takýchto spôsobilostí. Stabilizácia je dlhodobý proces a práve prostriedky „mäkkej sily“ zohrávajú čoraz väčšiu úlohu. Hoci civilné operácie v krízovom manažmente EÚ prevádzajú, existujú problémy v príprave spôsobilostí, na čo majú vplyv rozdiely v kvantite a kvalite národných príspevkov. Napriek tomu, že EÚ zatiaľ nie je schopná pripraviť a spustiť kombinovanú vojensko-civilnú operáciu⁸, v súčasnosti vytvárané nástroje plánovania túto pravdepodobnosť zvyšujú.

Veľké problémy s poskytovaním civilných kapacít má aj Slovensko a to kvôli chýbajúcej legislatíve. Súčasná legislatíva je nedostatočná pre takýto druh nasadenia a nezabezpečuje civilným odborníkom také podmienky, ochranu, poistenie a následné zaradenie do civilného života po návrate, ako to majú iné štáty podieľajúce sa na týchto misiách⁹.

Všetci diskutujúci sa zhodli na tom, že nárast ambícií EÚ je síce opodstatnený, ale najväčšou prekážkou pri napĺňaní ambícií a nasadení vojenských a civilných kapacít je nedostatočná politická vôľa. V súvislosti s tým sa objavila aj otázka o schopnostiach bojových skupín EÚ splniť úlohy predpokladaných šiestich scenárov,¹⁰ pretože

k samostatným operáciám v ťažkých podmienkach –
pozn. autorov

⁸ Potvrdili to aj skúsenosti z cvičenia CMX 2008

⁹ Ministerstvo zahraničných vecí SR začína s prípravou legislatívy, ktorá by vytvorila aspoň také podmienky, aké sú pre príslušníkov rezortu obrany. Problém je dlhobohjšie neriešený – pozn. autorov

¹⁰ Medzi nové scenáre patria:

- dve veľké operácie na stabilizáciu a obnovu s vhodnou civilnou zložkou, ktorú bude podporovať najviac 10 000-členný zbor po dobu najmenej dvoch rokov,
- dve operácie rýchlej reakcie s obmedzenou dĺžkou, ktoré využívajú najmä BS EÚ,
- jednu operáciu na núdzovú evakuáciu európskych štátnych príslušníkov,

ich veľkosť a štruktúra z vojenského hľadiska nezodpovedajú novým ambíciám Únie. Zoskupenia veľkosti práporu sú skôr určené pre riešenie kríz a konfliktov nízkej intenzity, pričom navyše pretrvávajú rôzne národné obmedzenia, nehovoriac o ďalších problémoch, napríklad v oblasti strategickej prepravy.

Vo vzťahu k ďalšiemu vývoju bojových skupín (BS) sa vyskytli rôzne názory. BS sú považované za pozitívny prvok vo vývoji vojenských spôsobilostí a v krátkodobom horizonte by bolo rizikom ich rušenie a to i napriek tomu, že doteraz neboli nasadené. Podľa diskutujúcich aj sily rýchleho nasadenia NATO rátajú s prechodom na menšie balíky síl, pretože sa ukazuje, že veľkosť BS EÚ nezohráva negatívnu rolu. Potreba BS bola obhajovaná aj z hľadiska potreby pripravovať sily členských krajín EÚ v súlade s „európskou vojenskou kultúrou“ a to aj napriek tomu, že neexistujú jej presné kritériá. Objavili sa tiež úvahy o nahradení koncepcie BS EÚ, nepredpokladá sa však, že by k tomu došlo v krátkodobom horizonte. V nedávnej minulosti sa v tomto duchu objavili rôzne vyjadrenia európskych politikov, napr. prehlásenie kancelárky SRN Angely Merkelovej o úsilí vytvoriť spoločnú európsku armádu, alebo poľského prezidenta Kaczynského (európska armáda ale viazaná na NATO) a proti nasadeniu BS v reálnom čase je aj Veľká Británia. Za potenciálne najslabšie stránky tejto koncepcie v politickej rovine považujú experti napr. možnosť paralyzovania ich nasadenia niektorými štátmi pri nenájdenej spoločnej vôle členských krajín Únie. Ako konkrétny príklad bol použitý rozdielny prístup ČR a SR k uznaniu Kosova, pričom práve tieto dve krajiny tvoria spoločnú BS v druhej polovici roka 2009.

Pozornosť bola venovaná aj africkému kontinentu a to najmä v súvislosti s pôsobením SR v *stand by* skupinách v roku 2009 a 2010. Diskutujúci boli skeptickí, čo sa týka prístupu slovenských rovnako aj českých politikov a parlamentov k nasadeniu spoločnej BS v Afrike. Hoci africký kontinent nepatrí do záujmovej sféry stredoeurópskych štátov, mnohí experti poukazovali

-
- pozorovateľskú misiu/izoláciu námorného alebo vzdušného priestoru,
 - civilno-vojenskú operáciu humanitárnej pomoci s dĺžkou až do 90 dní,
 - tucet civilných misií EBOP rôznych formátov, a to aj v situácii vyžadujúcej rýchlu reakciu.

na potenciálne hrozby idúce z tohto kontinentu. Príkladom je masová nelegálna migrácia, ktorá v súčasnosti ohrozuje južnú Európu, ale postupne sa môže posunúť viac na sever. Znamená to, že Afrika sa môže vo veľmi krátkej dobe stať pre Európu podobnou výzvou, akou je v súčasnosti Afganistan. Pre Slovensko to znamená brať do úvahy heterogenitu regionálnych záujmov a priorít s tým, že nie je možné orientovať sa len na výlučne úzke slovenské priority. Je potrebné brať do úvahy hrozby týkajúce sa celej EÚ a v tom prípade aj koordinovať záujmy. Nemali by sme ísť proti záujmom EÚ.

Čiastkový záver

Z pozitívnych aj negatívnych názorov je možné dať odpoveď na niektoré z otázok postavených pred Slovenské strategické fórum:

- EÚ potvrdila svoju schopnosť naplánovať a viesť operácie a za poslednú dekádu zrealizovala viac než 20 operácií rôzneho zamerania, od operácií, ktoré naštartovalo NATO a EÚ ich od Aliancie prevzala, až po spustenie vlastných misií a operácií. To poukazuje na ambície EÚ zohrávať úlohu globálneho hráča.
- Je žiaduce, aby aj v budúcnosti boli posilňované schopnosti a kapacity EÚ, vrátane podielu SR. Využívať komparatívne výhody EÚ predovšetkým v civilných kapacitách, ale aj pri budúcom možnom spojení civilných a vojenských síl a to aj napriek súčasným problémom pri ich spoločnom nasadení.
- Súčasná EBS predpokladá, že EÚ bude reagovať na krízy len vtedy, ak na to dostane mandát OSN. Existuje však predpoklad pôsobenia aj bez širšieho mandátu OSN a to na základe bilaterálnych dohôd (najmä v európskom priestore, ako ukazuje skúsenosť EULEX).
- Napriek ambivalencii názorov sú bojové skupiny EÚ pozitívnym prvkom a svojou kapacitou sú použiteľné pri realizácii niektorých z ambícií EÚ. Problémom zostáva ich veľkosť a zloženie, ktoré nezodpovedá stanoveným ambíciám, čo by mohlo skomplikovať nasadenie podľa jednotlivých scenárov.
- Nie je vylúčené nahradenie BS EÚ inou koncepciou, ale vytvorenie spoločnej európskej armády v krátkodobom a strednodobom horizonte je podľa názoru Fóra nereálne.

- Na otázku geografického obmedzenia misií EÚ nebola nájdená jednoznačná odpoveď. Diskutujúci sa zhodli, že existuje heterogenita regionálnych záujmov a priorít a že výsledok záleží na konsenze v rámci SZBP.
- Afrika doteraz stála mimo pozornosti stredoeurópskych štátov a to aj napriek niektorým hrozbám, ktoré môžu zasiahnuť aj ich. V súčasnosti síce existuje určitý pokrok v EBOP vo vzťahu k Afrike, avšak z hľadiska nasadenia Česko – Slovenskej bojovej skupiny existuje skepticizmus, či by bola vôľa politikov nasadiť ju v Afrike.
- Problémom pri akcieschopnosti EÚ a pri využití už existujúcich spôsobilostí zostáva politická vôľa – ochota nasadiť ich. Pri nasadzovaní civilných kapacít obmedzuje akcieschopnosť EÚ neprispôbený právny systém jednotlivých štátov, čo je aj pretrvávajúcim problémom Slovenska.

Európska únia a Rusko

Napriek mnohým väčším či menším krízam, si Európska únia v posledných rokoch čoraz viac uvedomuje, že ďalší rozvoj strategického partnerstva medzi ňou a Ruskom si vyžaduje zaradiť do agendy tiež zmysluplný dialóg o bezpečnosti. Bezpečnostný rozmer vzájomných vzťahov však nemožno chápať oddelene od širšej európskej bezpečnostnej štruktúry. Vystávajú preto otázky: Do akej miery môže EÚ akceptovať návrh prezidenta Medvedeva na budovanie nového Európskeho bezpečnostného systému? Koho oslabil gruzínsko-ruský konflikt viac – Rusko alebo EÚ a aké ponaučenie by si mala z tohto konfliktu vziať EÚ? Má EÚ postupovať vo vzťahu k Rusku samostatne alebo koordinovane s NATO (USA)? Akú rolu bude hrať vo vzájomných vzťahoch energetika? Diskusia nepriniesla jednoznačné odpovede, ale ukázala určité trendy chápania tejto problematiky slovenskou bezpečnostnou komunitou.

Zmysluplný dialóg medzi EÚ a Ruskom

Počas diskusie o posilňujúcom sa postavení Ruska na medzinárodnej scéne účastníci

upozorňovali na potrebu vyváženého prístupu k hodnoteniu jeho pozície voči Európe. Diskutujúci sa na jednej strane zhodli na tom, že je potrebné upustiť od stereotypného hodnotenia Ruska (Rusko konzervatívne, nedemokratické, nacionalistické, so sklonom k diktátorstvu ...), ale na druhej strane upozorňovali, že je potrebné brať do úvahy, že Rusko sleduje svoje záujmy a v rámci posilňovania svojho vplyvu sa snaží vrátiť aj do priestoru severnej a východnej Európy. V rámci konštatovania o vzájomnej nedôvere medzi EÚ a Ruskom argumentovali niektorí experti tým, že ruská nedôvera voči vývoju v EÚ môže vyplývať aj z obáv z možného vyčerpania sa a vnútorného rozvratu Únie. Na druhej strane EÚ, hoci si je vedomá potreby kooperatívneho prístupu k Rusku, nedôveruje mu, pretože pre Európanov byť kooperatívny, znamená neprekročiť „red line“ (Gruzínsko, plynová kríza, rozširovanie...). Objavil sa aj názor, či je kooperatívny prístup zo strany EÚ skutočne tým správnym postupom.¹¹ S najväčšou pravdepodobnosťou nie je v ruskom záujme ani taký vývoj, ktorý by viedol k dosiahnutiu „statusu“ bezpečnostného aktéra Úniou. Pre Rusko by to bol nový prisilný konkurent, odlišný od NATO, pretože na EÚ je Rusko bytostne odkázané.

Pri hodnotení vzťahov medzi Úniou a Ruskom je potrebné brať tiež do úvahy aj to, akú dôležitosť si obaja aktéri navzájom pripisujú. Z hľadiska priorit ruskej zahraničnej a bezpečnostnej politiky je EÚ v poradí až za krajinami SNŠ a USA a Stratégia národnej bezpečnosti Ruska z roku 2009 sa zmieňuje o strategickom partnerstve iba v súvislosti so Spojenými štátmi¹². Vo vzťahu k Európskej únii sa hovorí o komplexnom posilňovaní mechanizmov

¹¹ Podľa informácií po stretnutí EÚ – Rusko v Chabarovsku, EÚ nepodpíše novú zmluvu s Ruskom, kým Rusko nevstúpi do Svetovej obchodnej organizácie (problém vývozu dreva, dovozu automobilov, ocele a pod.), problémom pre Európu zostáva dodržanie zmluvy o Gruzínsku, bezpečnosť jadrových reaktorov a ponoriek, ale aj korupcia a ľudské práva na severnom Kaukaze. EU-Russia summit ends with prickly exchange over energy, Euobserver, 23.5.2009, <http://euobserver.com/9/28173/?rk=1>

¹² Rusko sa bude snažiť o vybudovanie rovnoprávného a plnohodnotného strategického partnerstva s USA na základe zhodných záujmov berúc do úvahy vplyv Rusko – amerických vzťahov na stav medzinárodnej situácie. Bezpečnostná stratégia RF, čl. 18, <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>

vzájomných vzťahov vrátane postupného formovania spoločných priestorov v oblastiach ekonomiky, vnútornej a vonkajšej bezpečnosti, vzdelávania, vedy, techniky¹³. Rusko však uznáva, že až 50 % jeho obratu tovarov ide do EÚ a že Únia je pre neho stabilným partnerom.

Naproti tomu, v Bezpečnostnej stratégii EÚ je Rusko definované ako dôležitý hráč, s ktorým je potrebné vytvoriť strategické partnerstvo¹⁴, pričom paradoxne Európsky parlament formulu strategického partnerstva odmietol. V tejto súvislosti jeden diskutujúci vyjadril názor, že EÚ musí byť v prístupe k Rusku oveľa viac kompaktnějšía a vystupovať hodnotovo, pričom by sa mala zbaviť čiernobieleho videnia. Čo sa týka Slovenska, to by malo ako člen euroatlantických štruktúr podporovať jednoznačný prístup Únie voči Rusku, pretože Rusko dokáže vycítiť aj tu najmenšiu neistotu partnera pri rokovanom stole vo svoj prospech. Aj preto by sa EÚ mala dohodnúť na nejakom spoločnom „katalógu záujmov a cieľov“, ktorý by charakterizoval potreby jednotlivých politík Únie voči Rusku. Napríklad projekt EÚ „Východné partnerstvo“ považovali mnohí diskutujúci za dosť problémový projekt a bude záležať na tom, akú dôveru nadobudne tento projekt u účastníckych krajín v budúcnosti, pretože doterajšie stanoviská sú skôr vlažné. Samotné Rusko považuje tento projekt skôr za konkurenciu a prekážku v jeho úsilí o upevnenie svojich pozícií v týchto krajinách¹⁵.

V diskusii o návrhu ruského prezidenta Medvedeva na vytvorenie nového Európskeho bezpečnostného systému nenašli diskutujúci spoločný názor. Jedna skupina diskutujúcich sa klonila k názoru, že je potrebné brať do úvahy ruský pohľad, ktorý kritizuje (ne)schopnosť inštitucionálnych štruktúr a volá po renovácii európskej bezpečnostnej architektúry, avšak tento pohľad vychádza z názorového prúdu súčasného ruského politického vedenia, ktoré sa snaží všetkými možnými spôsobmi posilniť svoje postavenie vo

¹³ Ibid, článok 16

¹⁴ We should continue to work for closer relations with Russia, a major factor in our security and prosperity. Respect for common values will reinforce progress towards a strategic partnership. ESS, s. 14, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

¹⁵ Partnerskými krajinami sú Arménsko, Azerbajdžan, Bielorusko, Gruzínsko, Moldavsko a Ukrajina – pozn. autorov

svete¹⁶. Rusko už prestalo preferovať OBSE a snaží sa o presadenie nového modelu, ktorý ani samotné Rusko nevie zatiaľ presne zadefinovať. Vplyv na diskusiu na túto tému bude mať určite aj skutočnosť, že Rusko sa nestalo súčasťou Európy podľa predstáv Únie a že aj samotné Rusko samo vidí problém v perspektíve svojho členstva v EÚ. Podľa diskutujúcich kritickou bude snaha Ruska o oslabenie NATO v tomto systéme. Rusko nechce mať s EÚ čisto obchodné vzťahy a preto je aj diskusia, (vrátane problémov) o náhrade Zmluvy o partnerstve a spolupráci. Rusko by privítalo podstatne voľnejší dokument, ktorý by im umožnil dostatočný manévrovací priestor na využívanie dvojakej politiky voči Európe – cez Úniu ako celok a na druhej strane prostredníctvom bilaterálnych vzťahov, využívajúc tieto dvojstranné vzťahy aj na oslabenie kompaktnosti EÚ.

Rovnako nie celkom jednoznačný pohľad bol aj na problémy týkajúce sa energetickej politiky EÚ voči Rusku. Diskusia potvrdila význam energetiky vo vzájomných vzťahoch, zhoda je aj v tom, že doterajšia Energetická charta nebola a nie je zárukou energetickej bezpečnosti, čo začiatkom roka 2009 pocítilo okrem iných krajín aj Slovensko, neprinesla však pohľad na konkrétnejšie smerovanie energetickej politiky EÚ – Rusko a možnosti Slovenska ovplyvňovať ju.

Pri vedení zmysluplného dialógu s Ruskom by mala Únia postupovať koordinovane s oboma dôležitými aktérmi euroatlantického priestoru – Alianciou a USA. Slovenská komunita si však zároveň uvedomuje, že ruský pohľad je oveľa kritickejší voči Aliancii a tak vzťah Slovenska k Rusku by mal vychádzať z premisy, že Slovensko je členom oboch organizácií. Diskusia však neponúkla konkrétnejšie návrhy a riešenia, pričom časť diskutujúcich však bola toho názoru, že SR by nemala byť tak „proextrémna“ – ako je v súčasnosti Poľsko a Česko.

¹⁶ Podľa ruských analýz, západná (aj mierová) expanzia bola možná z dôvodu slabosti Ruska, teraz sa situácia mení, Rusko prekonalo dôsledky systémovej politickej a sociálno-ekonomickej krízy, stáva sa kľúčovým subjektom formujúcich sa mnohopolárnych medzinárodných vzťahov. Stratégia národnej bezpečnosti RF 2020, článok 1, <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>

Čiastkový záver

EÚ by mala vo vzťahu k RF zobrať na vedomie, že:

- Rusko sa usiluje o reálne obnovenie svojej sily a vplyvu na regionálnej a globálnej scéne a že túto novú realitu je potrebné podrobne analyzovať a vychádzať z toho aj pri tvorbe konkrétnej politiky.
- Naďalej pretrvávajú vzájomná nedôvera Európskej únie a Ruska, neistota v pohľade na budúci vývoj EÚ zo strany Ruska a na vývoj Ruska zo strany EÚ.
- Existujú problémy v medzinárodnom (európskom) bezpečnostnom systéme, ktorý nebol (nie je) schopný adekvátne odpovedať na vývoj bezpečnostnej situácie. Návrh ruského prezidenta Medvedeva na budovanie nového Paneurópskeho bezpečnostného systému je potrebné brať do úvahy, nemal by však byť výlučným základom pre diskusiu a EÚ by mala pripraviť vlastné návrhy a požiadavky.

Diskusie by sa dala zhrnúť do záveru, že je potrebné sa s návrhom prezidenta Medvedeva zaoberať, pričom brať do úvahy, že existujú rozdiely v chápaní globálnej bezpečnosti a v názoroch na modely vládnutia v oblastiach, ktoré patria do „spoločného susedstva“ EÚ a RF.

SR by mala:

- Podporovať jednoznačný prístup EÚ voči Rusku. Ovplyvniť formulovanie záujmov EÚ voči Rusku tak, aby boli rešpektované záujmy SR.
- Podporovať kooperačnú, nie konfrontačnú politiku EÚ voči Rusku, pričom by však mala podporovať kompaktnosť Európy a zjednotenie sa na jednotlivých politikách.
- Formulovať svoje záujmy a politiku voči Rusku z dlhodobejšieho hľadiska.

EÚ ako globálny hráč – mýtus alebo realita ?

Na SSF 2006 sa predstavitelia slovenskej bezpečnostnej komunity zhodli, že EÚ by mala v budúcnosti zohrávať väčšiu rolu pri zaisťovaní mieru a bezpečnosti vo svete. Nezhodli sa na samotnej realizácii úlohy globálneho aktéra, resp. aké nástroje by mala EÚ využívať. Z názorov

slovenských expertov vyplýva, že EÚ ako globálny hráč pokročila, avšak len ak berieme do úvahy všetky nástroje. Pri čisto úzkom pohľade (EBOP) i vzhľadom na vyvíjajúce sa globálne trendy, bol expertný pohľad na budúci vývoj európskeho angažovania sa v tejto oblasti opatrnejší. Dilema „soft power“ verzus „hard power“ nebola v EÚ vyriešená a medzi slovenskými expertmi naďalej pretrváva názor, že sila EÚ zostáva predovšetkým v použití mäkkých prostriedkov. Fórum však konštatovalo pokrok v budovaní *hard power* a čiastočne v úsilí vytvárať podmienky na spoločné nasadenie oboch schopností. Tak vojenski ako aj civilní experti si uvedomujú, že bez budovania *hard power* schopností stratí EÚ šancu realizovať globálne ambície.

Na otázku do akej miery majú jednotlivé členské štáty záujem prispieť k tomu, aby sa EÚ stala globálnym hráčom nebola jednoznačná odpoveď. Komplexnú strategickú víziu majú doposiaľ iba kľúčové štáty, no existujú aj štáty bez globálneho strategického myslenia. Táto ambícia má všeobecnú podporu európskej verejnej mienky a Slovensko by nemalo stáť bokom od podpory tohto trendu.

Namiesto záveru

Z viacerých uhlov pohľadu je EÚ už dnes globálnym hráčom. Medzi podpornými argumentmi bola uvádzaná schopnosť EÚ projektovať víziu, ktorá doposiaľ zjednotila 27 európskych krajín a je motívom aj pre ďalšie krajiny (Turecko, Ukrajina, krajiny západného Balkánu). Diskutujúci sa stotožnili s argumentmi, ktoré EBS uvádza ako potvrdenie globálneho vplyvu EÚ¹⁷. Existujú geografické oblasti, kde je Únia schopná dosiahnuť väčšieho úspechu, pretože jej nástroje (politické, ekonomické, civilizačné, krízového manažmentu) sú tam prítlačlivé a efektívne, ale existujú aj regióny, kde sa táto ambícia nemusí naplniť. V krízovom manažmente zostáva realitou, že EÚ je úspešná pri nasadzovaní prvkov soft power. V tradičnej vojenskej sile nie je schopná byť globálnou mocnosťou, čo však nevyklučuje potrebu budovania vojenských schopností.

Podporovatelia vízie EÚ ako globálneho hráča poukázali na neistoty v budúcom vývoji,

predovšetkým na dynamické mnohovektorové globálne trendy, na ktoré členské štáty nie sú schopné dať odpovede. Uvedenú víziu môže zabrzdiť prípadne zvrátiť narastajúci populizmus. Do agendy sa tak dostávajú krátkodobé politické záujmy a ciele, čo by mohlo mať značný vplyv aj na konkretizáciu, konsenzus a realizáciu Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky. V tejto súvislosti sa diskutovalo aj o vplyvoch globálnej ekonomickej a finančnej krízy a jej prípadného vplyvu na zjednotenie či rozdelenie Európy. Ako prienik názorov je možné považovať názor, že kríza môže byť impulzom pre posun v EÚ, pričom môže ovplyvniť snahu o zlepšenie a zefektívnenie činnosti a zbavenie sa tých činností a nástrojov, ktoré sú neúčinné. Experti sa zhodli aj na tom, že kríza na určitú dobu oslabí hard power, predovšetkým znížením rozpočtov na obranu, prípadne na krízový manažment vcelku. Môže však posilniť integráciu. Európska únia môže zohrávať značnú úlohu pri medzinárodnej regulácii finančných trhov, obchodu. Polemiku vyvolali názory, ktoré je možné charakterizovať ako konzervatívne. Ich zástancovia argumentovali tým, že súčasný postup EÚ je príliš rýchly, nie je možné všetko harmonizovať a nevyklučovali nič na spôsob Európy „*a la card*“, alebo využitie koalícií ochotných (*coalition of willing*). Podľa týchto názorov by bolo oveľa jednoduchšie dosiahnuť konsenzus pri formovaní politiky riešenia kríz a využitia mechanizmov a nástrojov, ktoré má Únia (koaličné štáty) k dispozícii. Väčšina diskutujúcich sa ale zhodla na tom, že by to bola cesta späť, vytvorili by sa opäť tradičné mocenské centrá a roztrieštil by sa prístup k bezpečnosti a jej prvkom.

Pre Slovensko by negatívna vízia rozvoja EÚ znamenala veľký problém, pričom diskutujúci potvrdili, že na Slovensku sa doposiaľ viac pertraktujú kritické argumenty než argumenty typické pre optimistickú víziu. Slovensku chýbajú politici schopní spájať záujmy Slovenska a EÚ. Zhoda bola aj v tom, že Slovensko nemá alternatívu, pozícia EÚ je pre nás dôležitá bez ohľadu na variácie, v ktorých sa pohybuje. ■

¹⁷ Počet obyvateľov EÚ, HDP, nástroje ktoré sú k dispozícii – pozn. autorov

Zdroje:

Security Strategy of the RF, Article 18,
<http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>
ESS, p. 14, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
EU-Russia summit ends with prickly exchange over
energy, Euobserver, 23.5.2009,
<http://euobserver.com/9/28173/?rk=1>
The European Parliament resolution of 19 December
2008 – the development of the European security
autonomy, building-up of new security structures,
including integration of civilian and military capacities.
Conclusions of the Brussels European Council of 11 and
12 December 2008 on the European Security and Defence
Policy (17121/08).

CENAA analýzy
Centrum pre európske a severoatlantické vzťahy
Haanova 10
Bratislava
www.cenaa.org