

# Scénáře světové politiky 2012–2013



Ústav mezinárodních vztahů

Centrum mezinárodní bezpečnosti

2012

2

Ondřej Ditrych, editor

Vít Beneš

Mats Braun

Jan Eichler

Rudolf Fürst

Vladimír Handl

Nik Hynek

Michal Kořan

Petr Kratochvíl

Lucia Najšlová

Vít Střítecký

Tomáš Weiss

# Obsah

|                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| Úvod .....                                                          | 4  |
| 1. Fiskální pakt: Gravitační centrum nové Evropy? .....             | 8  |
| 2. SRN: Hegemon eurozóny vs. euroskeptický zvrat .....              | 12 |
| 3. Střední Evropa: Mezi centrem a periferií .....                   | 15 |
| 4. EU a Turecko: Role kyperského předsednictví .....                | 19 |
| 5. EU a Čína: Partnerství v duchu „Prodané nevěsty“? .....          | 22 |
| 6. Amerika po volbách: Velké strategie vs. struktury a zdroje ..... | 26 |
| 7. Írán: Krize bez konce? .....                                     | 30 |
| 8. Afghánistán: Retalibanizace nebo občanská válka? .....           | 34 |
| 9. Asijsko-pacifická oblast: Úskalí i naděje .....                  | 37 |
| 10. Ruské volby: Tři variace na jedno vítězství .....               | 40 |

# Úvod

Tento soubor textů je pokusem obohatit debatu o zahraniční politice o spekulativní rozměr využitím v českém prostředí ojedinělé metody tvorby scénářů.

Scenáristická metoda spatřila světlo světa v americké bezpečnostní komunitě v 50. letech – v projektech RAND, kde se „scénáře“ (pojem byl záměrně vypůjčen z prostředí filmového průmyslu pro navození charakteru *příběhu*) vyvinuly v propracované pomocné nástroje politického rozhodování. Zrodila se tak sice z ducha studené války, záhy si ale našla cestu do soukromého sektoru, kde přispívá k řízení podnikového rizika. V poslední době zažívají scénáře růst obliby i v zahraničněpolitické *think tankové* komunitě, kde jsou chápány jako výstupy relevantní pro tvůrce politiky díky propojení znalosti teorie a historie s potřebami politické praxe (potenciál včasného varování) i nástroje rozšíření a prohloubení prostoru veřejné diskuse o zahraniční a bezpečnostní politice.

Takovou ambici má i následující desítky scénáristických studií. Scenářům rozumíme jako interně konzistentním hypotézám o budoucím vývoji, v nichž jsou propojovány činitele s budoucími účinky. Cílem studií *není* co nejpřesnější pravděpodobnostní předpověď, ani identifikace ideální budoucnosti a následné hledání optimálních cest k jejímu uskutečnění. Jednotlivé scénáře jsou výsledky modelovaných interakcí klíčových identifikovaných činitelů, které mají potenciální vliv na ČR buď přímo, nebo prostřednictvím EU. Naše scénáře jako strukturálně odlišné verze budoucnosti jsou tedy nástrojem zachycení klíčových dynamik, popřípadě poukázání, prostřednictvím rozpracovaného kauzálního řetězce, na možné obtížně představitelné důsledky jinak představitelného jednání. Postup jejich vzniku byl následující. Nejprve byly určeny klíčové faktory (aktéři s určitými preferencemi a materiálními možnostmi jejich naplňování; strukturní podmínky) působící ve prospěch změny nebo zachování *statu quo*. Ze sady jejich modelovaných interakcí byly následně vybrány **dva scénáře splňující kritéria přiměřené pravděpodobnosti**, relevance a vzájemné odlišnosti a **třetí, méně pravděpodobný, ale stále relevantní scénář**. Podle charakteru zpracovávaného tématu plní tento poslední scénář ve studiích poněkud odlišnou, ale vždy důležitou úlohu: pokouší se probádat důsledky těžko myslitelného (např. vítězství Rona Paula v amerických prezidentských volbách, jehož ideová platforma bude i při jeho téměř jisté prohře ovlivňovat tvář budoucí americké politiky), nastiňuje do krajnosti promyšlenou možnost v zásadě lineárního vývoje (v krvi utopená revoluce v Rusku) nebo poukazuje na potlačené vnímání reality oficiálního politického plánu (zdárně pokračující tranzice a afghanizace konfliktu v Afghánistánu). Vedle vědomí nevyhnutelné dějinné nelinearity a faktu, že jakákoliv tvrzení o budoucnosti neodbytně vycházejí z chápání minulosti utvářené na základě konkrétních teoretických předpokladů, se autoři pokoušeli zohlednit i riziko přemrštěných předpovědí (*overprediction*) u aktuálními událostmi nabitých témat (viz íránská studie). Kromě samostatné autorské práce se v rámci projektu uskutečnil v únoru 2012 interní *workshop*.

**Jak vypadá svět, který z naší kolektivní spekulace vyvstává?** Svět neklidný, rozechvělý a procházející strukturními změnami, které poznamenají budoucnost mezinárodní politiky na dlouhá léta dopředu. Hned několik studií se z různého úhlu pohledu věnuje evropské krizi, jejíž vyústění, ať už bude jakékoliv, bude přirozeně mít pro ČR bezprostřední a dalekosáhlé důsledky. Nedávno přijatý fiskální pakt může v Evropě vystavené hrozbě fragmentace po nikoliv jedné, ale mnoha osách (vedoucí ke vzniku severního/jižního křídla, *Kerneuropy*, či ještě užšího jádra eurozóny obklopené periferizovanými, méně či více jednotnými satelity) vyústit v obnovenou institucionální jednotu, ale rovněž tuto fragmentaci dále posílit. V mnoha ohledech klíčovou roli bude sehrávat Německo, které se jen neochotně staví do čela řešení současných evropských problémů. Na jím zvolené strategii integrace prostřednictvím technokratického, nadnárodního principu (vítané finančními trhy a zároveň tlumící odpor proti pocitované německé hegemonii) či snaha dovést EU k ekonomické vládě a potažmo užší (a možná méně početné) politické unii na federálním principu bude záviset mnohé. Ve více než jedné studii se nad Evropou, včetně Německa, vznáší hrozba euroskeptické revoluce, která by mohla vést – mimo jiné – ke vzniku Berlínem dominované *Mittleuropy*. Další možnosti vývoje střední Evropy, opět koncipované na pozadí ekonomické krize a hledání východisek (s odlišnými gravitačními tendencemi Polska a ostatních středoevropských států včetně ČR), zahrnují možnost dvojité periferizace tohoto regionu ve vztahu k EU a Západu obecně a jeho vyšší zranitelnost v souvislosti s oslabením amerického zájmu, ruskou asertivitou a vnitřní nejednotností. Současná krize však pro střední Evropu znamená i příležitost k dosažení vyšší soudržnosti v bezpečnostních otázkách nebo prosazování východní politiky EU. Ekonomická krize je faktorem uskutečňování vnějších vztahů EU, což platí i pro Turecko, kde vzájemné relaci nepřidá nadcházející kyperské předsednictví. Nakonec, nečekanou pozitivní dynamiku přináší krize ve vztazích EU a Číny, která spatřuje ve stabilizaci tohoto významného exportního trhu a možnosti zakoupit dluhopisy v jiné měně než dolaru nemalé výhody. Čínská úloha však nemusí být nutně pozitivní. Může vyústit i ve využití nově nabytého postavení k nátlaku (např. v otázce udělení statutu tržní ekonomiky nebo zbrojního embarga) a posílit fragmentaci EU, se kterou bude mít Čína složité vztahy zejména v případě, že porostou její vnitřní problémy.

Jaká bude po volbách Amerika? Přestože se v současném předvolebním období střetávají různé velké strategie – na jedné straně obamovský realismus a řízený ústup z hegemonního postavení, navzdory rétorice „nepostradatelného národa“, na straně druhé důraz na obchodní dominanci a oživený neokonzervatismus jeho pravděpodobného republikánského vyzyvatele Mitta Romneyho –, skutečná politika jednoho či druhého nebude patrně zásadně odlišná. Důvodem bude v prvním případě trvající vliv ideového paradigmatu amerického výjimečnosti a strategické kultury americké hegemonie, v druhém chybějící zdroje pro „strategii americké síly“. Tak či onak bude pokračovat pokles vlivu Evropy – včetně střední Evropy (alespoň pokud zde nedojde k vážné krizi) – na úkor Tichomoří. Jinak se může vyvíjet politika vůči Íránu, pokud nedojde mezitím

k jinému řešení současné krize spojené s íránským jaderným programem. Riziko ozbrojeného konfliktu je v blízké budoucnosti nižší, než napovídají alarmistické zprávy. Nicméně možnost izraelského útoku nelze vyloučit, podobně jako nechtěnou eskalaci v Hormuzském průlivu. To samé však platí i pro (v případě Obamova vítězství) strategickými imperativy vedenou rekalibraci americké alianční politiky na Středním východě a normalizaci vztahů s Íránem prostřednictvím komplexní středovýchodní diplomatické iniciativy. Neúspěch současné politiky sankcí (včetně unijních) zvýší pravděpodobnost prvních dvou scénářů, naopak možnosti diplomatického řešení poklesnou.

Zatímco v íránském případě může zůstat vše při starém, v Afghánistánu očekávaná dynamika – ať už retalibanizace či střetu centra a periferie a propadu do občanské války (vedoucí k fragmentaci a pouze virtuální existenci státu) – znevěrohodňuje možnost realizace existujícího tranzičního plánu. Vývoj ve východní Asii a Tichomoří skýtá rizika i příležitosti zároveň. Na jedné straně hrozí růst napětí mezi Čínou a regionálními státy, s nimiž USA v rámci strategie zámořského vyvažování (*offshore balancing*) intenzifikují vztahy. Na druhé straně problematické čínské globální ekonomické vztahy mohou Peking přimět ke smířlivější regionální politice. Nakonec, zatímco v mnoha zpracovávaných tématech existuje nemalá míra nejistoty stran budoucího vývoje, v ruském případě je alespoň jedna věc téměř jistá: prezidentské volby vyhraje Vladimir Putin. Otázkou zůstává pouze, za jakých podmínek se tak stane a jaké důsledky bude mít povaha tohoto vítězství pro vztahy se Západem. Nervózní vítězství bude znamenat vyhrocenější ruské postoje, které zároveň se stále více autoritativním způsobem vládnutí mohou podnítit jednotnější evropský přístup, například při budování společné energetické politiky.

Byť relevance *Scénářů světové politiky* pro tvůrce české zahraniční politiky spočívá především ve výše zmíněném pokusu zachytit klíčové dynamiky v různých tematických oblastech s cílem rozvinout možnosti přemýšlení o budoucnosti, řada autorů jednotlivých studií reflektuje ve scénářích nastíněný vývoj i z hlediska českých zájmů. Jaká **doporučení** formulují? Ze studií věnovaných Evropě zaznívá jednohlasně volání po konstruktivní a čitelné politice podporující evropskou jednotu i silnou evropskou politiku navenek. Jen tak bude možné udržet Německo v pozici civilní mocnosti podporující evropskou integraci. Pokud bude Berlín usilovat o federalizaci Evropy, měla by se ČR k tomuto projektu připojit, nebo bude zcela marginalizována a její reálná suverenita drasticky omezena. Rizika přináší i déletrvající satelitní existence mimo gravitační jádro eurozóny vyloučením z fiskálního paktu. České republice tak hrozí návrat do 90. let, kdy tahala v asymetrických vztazích v rámci přístupového procesu za kratší konec provazu, zvláště když možnost stabilnější koalice s jinými satelity, například Velkou Británií, je v současnosti nepravděpodobná. Podpora jednotné evropské vnější politiky je zdůrazněna i ve vztahu k Číně a volání po čitelné evropské politice ČR obecně zaznívá i ve střeoevropském kontextu, kde jej doplňuje výzva k posilování funkční regionální spolu-

práce v oblasti bezpečnosti a zbrojního průmyslu, energetiky, dopravy, ekonomiky a vědy a výzkumu. Podpora kooperativních projektů v oblasti bezpečnosti včetně regionální báze (*smart defence, pooling and sharing*) a zvýšení kapacit společné zahraniční a bezpečnostní politiky jako nástroje přijetí vyšší odpovědnosti za transatlantickou bezpečnost vyplývá také z reflexe klesajícího významu Evropy v americké geopolitice. Ve vztahu k Rusku by nakonec ČR měla využít zklamání z dosavadní evropské politiky a palčivěji pocítovanou potřebu vnější koherence k prosazování praktické konstruktivní politiky demokratizace, společných diplomatických iniciativ a – v krajním scénáři – cílených sankcí.

*Ondřej Ditrych*

# 1. Fiskální pakt: Gravitační centrum nové Evropy?

Fiskální pakt (FP) můžeme nejlépe přirovnat k Schengenské dohodě (SD) z roku 1985. Podobně jako SD, ani FP není součástí primárního práva EU. Jde o samostatnou mezinárodní dohodu, nikoliv o revizi primárního práva a z tohoto důvodu není ke vstupu v platnost vyžadována ratifikace všemi signatáři stávajících smluv EU. Eurozóna disponuje svébytným primárním právem, kam bychom mohli zařadit fiskální pakt, smlouvu o Evropském stabilizačním mechanismu, ke kterým v budoucnosti mohou přibýt podobné smlouvy týkající se daně z finančních transakcí či eurobondů.

Fiskální pakt (respektive eurozóna jako taková) se ale od SD liší v jednom důležitém aspektu: institucí. Eurozóna dostává skrze FP do vínku vrcholnou politickou instituci (eurosumit, dokonce i s vlastním stálým předsedou), Lisabonská smlouva institucionalizovala uzavřená setkání ministrů financí eurozóny (euroskupina). Disponuje-li eurozóna vlastním primárním právem i vlastními institucemi, můžeme tvrdit, že se z eurozóny stává samostatná mezinárodní organizace fungující vedle (nebo dokonce nezávisle na) EU. V tomto ohledu proto FP představuje novou, bezprecedentní formu vícerychlostní integrace.

**Fiskální pakt vstoupí v platnost.** Lze se docela dobře domnívat, že FP bude ratifikován dostatečným počtem zemí (12), mezi kterými budou i ty, bez jejichž ratifikace by FP ztrácel smysl (za ty považujeme čtyřku Francie, Německo, Itálie a Španělsko). Ovšem vstupem FP v platnost všechno teprve začíná. Podíváme-li se dále do budoucnosti, můžeme identifikovat tři možné varianty dalšího vývoje. První variantu lze nazvat *Jedno slunce na evropském nebi*. Vzájemná ekonomická a politická závislost (tj. skutečnost, že rozhodnutí eurozóny budou ovlivňovat i periferii) zde povede k postupné ratifikaci FP všemi členy EU. Současná dvojkolejnost primárního práva EU a eurozóny bude překonána a v konečném důsledku dojde i ke znovusloučení separátních institucí EU a eurozóny. Velká Británie (a ostatní země stojící mimo FP) přehodnotí svoji politiku k eurozóně, podobně jako v 60. letech Velká Británie přehodnotila svoji zpočátku zamítavou politiku vůči nově vznikajícímu EHS. Velká Británie a další státy stojící mimo FP se nejdříve pokusí symbolicky překonat svoji izolaci (např. vstřícnými politickými deklaracemi), na které eurozóna (Francie) zareaguje pozitivně a nabídne Velké Británii trvalou výjimkou z možné budoucí daně z finančních transakcí. Fiskální pakt projde podobným vývojem jako SD, která byla po 14 letech od podpisu začleněna do unijního práva. Británie dostane výjimku a FP bude ratifikován a implementován zbývajících státy EU. Na jednání eurosumitů budou zvány všechny členské státy EU a v tuto chvíli bude možné přikročit dokonce i ke sloučení institucí EU a eurozóny (Evropská rada +



eurosumity, Rada EU/ECOFIN + eurosкупina). Vrátime se tak do situace, kdy členové i nečlenové eurozóny sdíleli společné primární právo a jednu sadu institucí. Některé ze států si sjednají výjimky z některých politik (ze společné měny, z daně z finančních transakcí, atd.), tyto výjimky však budou formalizovány ve společném primárním právu. Druhou variantou je *Dvojhvězda*. Nekompatibilita zájmů a ideové spory v ní povedou k prohlubování propasti mezi severním a jižním křídlem EU. Zatímco státy na jihu žádají spíše větší zasahování státu do ekonomiky jako předpoklad ekonomického růstu, státy na severu EU preferují deregulaci, střídmost. Po vstupu FP v platnost nedojde ke shodě na dalším postupu, a zatímco jižní křídlo, ke kterému se nakonec přidá i Německo, bude pokračovat směrem k dani z finančních transakcí a eurobondům, rebelující severní křídlo odmítne další fiskální integraci a vytvoří alternativní koalici či dokonce konkurenční integrační projekt za účelem kolektivního prosazování společných zájmů (např. v oblasti fungování vnitřního trhu EU). Aby mohla taková alternativní koalice fungovat (vyvažovat vliv stále více integrovaného jádra), je nezbytné, aby měla trvalejší charakter (neformální setkání nestačí) a měl by se jí aktivně účastnit větší počet nečlenů eurozóny (vč. Švédska, Dánska) a nejlépe i několik rebelujících menších členů eurozóny (Finsko či Nizozemsko). Za první pokus o takovou spolupráci můžeme považovat summit Velké Británie, severských států a pobaltských států v únoru (*Northern Future Forum*). Tento vývoj je noční můrou pro Německo. Poslední variantou je *Planetární systém*. Po vstupu FP v platnost budou zároveň působit konvergentní i divergentní tlaky zmíněné v předchozích variantách. Ekonomická závislost, geopolitické zájmy či snaha podílet se na rozhodovacích procesech budou motivovat některé státy periferie (Polsko, Pobaltí) k ratifikaci FP a ke vstupu do eurozóny. Velká Británie (případně další země) ale bude mít sílu odolat přitažlivosti jádra, a proto se nepodaří zacetit rozdělení Evropy. Eurozóna se konsoliduje jako plnohodnotná mezinárodní organizace s vlastní fiskální a hospodářskou politikou, institucemi, primárním a sekundárním právem. Ruku v ruce s posilováním eurozóny bude klesat význam EU a jejích institucí. Na rozdíl od varianty *dvojhvězda* se periferním státům nepodaří vytvořit dlouhodobou koalici, která by jim umožnila kolektivně hájit jejich zájmy. Nečlenové eurozóny proto budou individuálně „rotovat“ kolem dominujícího gravitačního centra.

**Implóze: Fiskální pakt nevstoupí v platnost.** Tento scénář předpokládá, že fiskální pakt nebude ratifikován (a implementován) dostatečným počtem zemí nebo některou ze čtyř klíčových zemí (Francie, Německo, Itálie a Španělsko), bez jejichž aktivní spolupráce nebude naplněn jeho účel. Impulzem k takovému vývoji by mohlo být vítězství levičového kandidáta ve francouzských prezidentských volbách (květen 2012). Francie bude spolu s ostatními jižními státy požadovat sjednání ambiciózního paktu pro růst (vč. eurobondů) jako podmínku ratifikace/implementace FP. Německo spolu s několika dalšími státy nebude ochotné tyto požadavky podpořit. Jádro se rozpadá a plány na fiskální integraci se nerealizují. Pokud v tomto okamžiku bude stále trvat hrozba economic-

ké a dluhové krize (což předpokládáme), dojde v střednědobém horizontu k restartu vyjednávacího procesu (a k realizaci některého jiného scénáře).

**Euroskeptická revoluce.** I v tomto scénáři představujeme dvě varianty. První je *Velký třesk*. Ekonomická a dluhová krize a následná drastická opatření přijatá ve snaze ji zmírnit vyústí v definitivní ztrátu legitimacy EU i eurozóny v očích veřejnosti, což vyústí v celoevropskou euroskeptickou revoluci, kolaps FP a všeobecný útěk k národním měnám. Takovou revoluci by mohlo zažehnout vítězství euroskeptických populistů v některém ze států jádra (Nizozemsko – Wilders, Finsko – Práví Finové či Francie – Le Penová). Podle tohoto scénáře se vlna euroskepticismu rozšíří do krizí postižených zemí, frustrovaných drastickými úspornými opatřeními, i do bohatých států, jejichž voliči nebudou ochotní financovat předlužené státy jižního křídla EU. K rozpadu eurozóny dojde v okamžiku, kdy se euroskeptický, etno-nacionálně podbarvený diskurz rozšíří v Německu (srovnej německou studii níže). Euroskeptická revoluce bude s největší pravděpodobností zároveň i revolucí antiglobalistickou a bude příživována protekcionistickými a izolacionistickými náladami v jednotlivých zemích. Taková revoluce pohrbí nejenom FP a euro v jeho současné podobě, ale i projekt vnitřního trhu. V extrémním případě dojde k nevratnému kolapsu všech forem evropské spolupráce a regresi k politickému a ekonomickému nacionalismu. Druhou variantou je *Hnědý nebo červený trpaslík*. V případě, že dojde k euroskeptické revoluci, nelze vyloučit ani jakýsi „restart“ evropské integrace, ovšem postavené na odlišném ideovém základu. Takové integrace by se účastnilo pouze několik vybraných (západo)evropských zemí, které by spojoval vyhraněný eurocentrismus a nostalgie po exkluzivně pojaté EU jako klubu nejvyspělejších zemí. Obsah integrace by se omezoval pouze na několik společných protekcionistických politik, které by reagovaly na populistické (antiimigrační, antikapitalistické, antiglobalizační apod.) argumenty, jež zaznívají z úst mnohých pravicových (*hnědá*), či levicových (*červená*) euroskeptických politiků. V případě vítězství pravicového populismu (*hnědý trpaslík*) lze očekávat posilování nejenom xenofobních a antiislámských nálad, ale v neposlední řadě i odporu vůči Středo- a Východoevropanům (viz Wilders).

Zájmy ČR by byly nejvíce ohroženy v případě rozsáhlé euroskeptické revoluce v EU, jakoliv takový vývoj považujeme za nepravděpodobný. *Velký třesk* a s ním související populismus a ekonomický nacionalismus by pravděpodobně smetl nejenom eurozónu (přinejmenším v její současné podobě), ale ohrozil by i vnitřní trh, na jehož fungování je ČR závislá. Jak hodnotit variantu prvního scénáře *Planetární systém*, kterou mimochodem považujeme za poměrně pravděpodobnou? Dlouhodobý pobyt na oběžné dráze kolem eurozóny je pro ČR nevýhodný. Česko by si sice udrželo přístup na vnitřní trh, ale ekonomická prosperita by byla vykoupena jednoznačným zhoršením jeho mocensko-politického postavení. Zjednodušeně řečeno, vztah ČR k eurozóně (Euro 17+) by se podobal situaci ve druhé polovině 90. let, pro kterou byla typická výrazná mocenská

asymetrie mezi ČR a tehdejší EU-15. *Planetární systém* by mohl být pro ČR akceptovatelný pouze jako dočasný mezistupeň na cestě k plnohodnotné účasti na eurozónových politikách a rozhodovacích mechanismech. Jako určitá alternativa by pro ČR mohla sloužit varianta *Dvojhvězda*. Nicméně tuto variantu nepovažujeme za příliš pravděpodobnou vzhledem k odlišným zájmům a geopolitickému postavení okrajových zemí (srovnej ČR s Velkou Británií). Varianta *Dvojhvězda* by pravděpodobně odřízla Česko od jeho regionálních spojenců (Polsko a Slovensko, jež nesdílejí českou pozici k eurozóně). V neposlední řadě, finální verze FP je oproti původním návrhům mnohem inkluzivnější a vstřícnější vůči zemím bez eura (Polsko), což ztěžuje zformování funkční alternativní koalice a zvyšuje pravděpodobnost variant *Planetární systém* nebo *Jedno slunce*. Pro ČR by mohl být výhodný i scénář *Imploze*, tedy opuštění projektu FP jeho hlavními architekty a obnovení jednoty primárního práva a institucí pro členy i nečleny eurozóny, ovšem jen za (poměrně nereálného) předpokladu, že mezitím odezní ekonomická a dluhová krize v eurozóně, která byla impulzem pro sjednání FP. Nejvýhodnější by ale byla varianta prvního scénáře *Jedno slunce*, jež by vyústila ve znovusjednocení eurozónového a unijního práva a institucí, což by znamenalo stejná práva (přístup k rozhodovacímu procesu), ale i stejné povinnosti (závazky vyplývající z primárního a sekundárního práva EU a eurozóny) pro všechny. Naplnění této varianty sice nahrává inkluzivní charakter FP, na druhou stranu neočekáváme, že by odpůrci FP (Velká Británie, ČR a nelze vyloučit ani další rebelanty) v dohledné době tuto smlouvu (a případné další smlouvy, které jsou v šuplíku) ratifikovali a přijali závazky z ní vyplývající.

Vít Beneš a Mats Braun

## 2. SRN: Hegemon eurozóny vs. euroskeptický zvrát

S krizí eurozóny se německá politika vrátila od pragmatického výkyvu ke strategické agendě evropské politiky. Rýsují se hlavní kontury přístupu vlády SRN k řešení krize a dalšího vývoje Evropské unie, v níž Německo (neochotně) zaujalo vedoucí pozici.

Z hlediska *politických aktérů* hlavní roli při formulování koncepce politiky hraje kancléřka Merkelová a její úřad; posiluje se „kancléřský princip“, v souladu s nímž určuje směry politiky právě a zejména ona. Ministerstvo zahraničních věcí ztrácí na váze, roste naopak význam Spolkového ministerstva financí, více se prosazuje vliv hospodářských kruhů – což přispívá k další ekonomizaci zahraniční politiky. *De facto* politickým aktérem se stal Spolkový ústavní soud. Krize aktivizovala CDU i ostatní politické strany. Všechny, s jistou výjimkou Die Linke, se postavily za posilování EU, SPD a Zelení včetně zavedení evropských dluhopisů.

*Vnější faktory* německé politiky v EU jsou určovány zejména krizí eurozóny; vedle národních států se novým druhem suveréna mezinárodních vztahů staly finanční trhy a uskutečňují *de facto* nadvládu nad politickým procesem. Nástupem geoeconomiky namísto geopolitiky se těžiště dynamiky světového vývoje posunulo směrem k zemím BRIC, Německo zaujímá (jako jediná plně globalizovaná ekonomika v EU) v hospodářských vztazích mezi EU a BRIC strategickou pozici. Francie je oslabena a musí akceptovat vedení SRN, neprošla ale dosud debatou o budoucnosti EU, a není (zatím) proto připravena akceptovat zásadní institucionální změny (vládu EK). Německo-ruské partnerství zůstává asymetrické a naplňuje se pouze v oblasti ekonomické; Čína představuje pro SRN nejdynamičtějšího partnera, který jí umožňuje obracet globalizaci ve svůj prospěch. Restriktivní přístup Číny ale zvyšuje zájem Berlína o spolupráci v EU.

Mezi hlavní *vnitřní faktory* současného vývoje německé politiky patří ekonomizace zahraniční politiky, snaha vystoupit i za rámec EU a etablovat se na globální úrovni. SRN trvá na modelu přebytkového exportního hospodářství a stále více realizuje svůj obchod mimo EU. Veřejné mínění a chování voličů nadále nejsou primárně proti-evropské, vyjadřují ale rozhodný odpor vůči zadluženým zemím a neochotu k finančním transferům. Německý nacionalismus se nadále vyjadřuje v defenzivních postojích, má ale svou etno-nacionální komponentu (viz tzv. „Sarrazinův gen“, podle kritika imigrační politiky Tillo Sarrazina), nemá mocenskou ambici ani širší intelektuální zázemí či mediální podporu. Ohrožení EU obnovilo strategickou a ideovou dimenzi evropské politiky: od léta 2011 se prosazuje směřování SRN k EU jako politické unii. Důvodem je jak absence důvěry v politickou vůli zemí jižní Evropy provádět disciplinovanou fiskální politiku, tak nebezpečí, že kancléřka ztratí podporu ve vlastní straně, stále více znepokojené prohlubováním krize EU.

**SRN jako nedobrovolný hegemon eurozóny.** Německo (a zejména kancléřka a ministr financí) vystupuje jako zachránce eurozóny, jeho masivní finanční angažovanost jej ale staví do kontroverzní hegemonní role, která ohrožuje německo-francouzské vztahy. Vývoj je v první fázi založen na mezivládních dohodách a rozhodnutích v Radě. Pokračuje naplňování převážně technokratického konceptu zachování EU-27 prostřednictvím strukturálních změn – Německo pojišťuje existenci instrumentů EFSF/EMS (i když jsou oslabeny ztrátou francouzského AAA ratingu) mj. proto, že musí podpořit další země (perspektivně i sebe) před diktátem finančních trhů. Uskutečňuje se návrat k neo-funkcionální myšlence s tím, že se měnová unie bude perspektivně transformovat ve fiskální a směřovat tak k unii politické. Tento postup vede k postupnému technokratickému posilování nadnárodního principu, který vítají finanční trhy, němečtí exportéři a zastánci prohlubování EU, a vede k oslabování role národního státu a jeho suverenity. Hlavním vnitropolitickým rizikovým faktorem je postoj německé veřejnosti, jež nepodporuje finanční transfery v rámci EMU. Hlavním vnějším rizikovým faktorem je dopad na spojení s Francií díky rostoucí asymetrii v postavení obou zemí v EU, v případě vítězství Francoise Hollanda ve volbách 2012 i prohloubení koncepční odlišnosti německého a francouzského přístupu k EU. Technokratická reforma v této fázi nepřetváří EU v aktivního globálního aktéra a Německo pokračuje paralelně s EU v budování vlastní bilaterální politiky na globální úrovni a se strategickými partnery (strategický bilateralismus). Tato dvoukolejnost s sebou nese riziko, že ani jedna dimenze německé politiky (evropská a globální) nebude dostatečně rozvinutá a koncepční. To se bude projevat například ve vztahu k Rusku a Číně.

**Federální Německo ve federální EU.** Německá politika se pokouší o průlom ve směru k federalizaci EU a vytvoření politické a fiskální unie. Možnou (vynucenou) variantou tohoto vývoje je vytváření tzv. Kerneuropy. Německo prosazuje změny smluv směrem k vytváření rozpočtové unie, ve druhé fázi včetně zavedení evropských dluhopisů, vytváření společných veřejných rozpočtů, struktur hospodářské a rozpočtové vlády. ECB se opět soustřeďuje na svou původní monetární roli. Zavedení daně z finančních transakcí a evropské bankovní daně soustřeďuje prostředky pro *bailouts*. Fiskální unii si vynucují zejména finanční trhy, které se nedařilo uklidnit a stabilizovat s pomocí technokratického přístupu a postupných reformních kroků. Rovněž dosavadní snaha o dvoukolejnou strategii v zahraniční politice se ukázala jako příliš nákladná a málo efektivní: Německo není bez silné a jednotné EU schopno ovlivnit politiku Ruska a prosadit reciproitu v obchodu a přístupu na trh s Čínou.

**„Sarrazinovo“ euroskeptické Německo: euroskeptický zvrát v německé politice v EU.** Pod tlakem finančních trhů se ocitá i Německo a rozpadá se instrument ESM/EFSS i eurozóna. Německá veřejnost se masově přiklání ke kritice vládní politiky a EU. Defenzivní, etno-nacionálně podbarvený diskurz (např. T. Sarrazina) se převrací do skepse vůči EU. Formuje se euroskeptická politická strana, která se stává volitelnou alternativou, tla-



čí německou politiku směrem k populismu a ochraně bezprostředních zájmů SRN, ohrožuje funkčnost, ale i samu existenci a soudržnost EU. Váha německé ekonomiky staví SRN do role hegemonu užšího kruhu zemí, „severské eurozóny“. Nově se formuje vztah s Francií, jež nemá pro euroskeptický zvrát v SRN jinou odpověď než se na „severské eurozóně“ podílet a udržovat „zbytkovou EU“. Německá zahraniční politika se plně „ekonomizuje“, jako egoistická geoekonomická mocnost neinvestuje do budování evropského ani globálního multilaterálního řádu. Roste význam NATO a to i pro USA.

Východiskem české politiky vůči Německu by měl být zájem o zachování SRN jako „evropské civilní mocnosti“ (státu, jenž se mj. podílí na posilování EU, mezinárodních norem a který preferuje politické instrumenty řešení problémů). Naopak jí nevyhovuje přeměna SRN v globální, na vlastní hospodářské zájmy soustředěnou geoekonomickou mocnost, jež minimalizuje omezující multilaterální vazby. Při scénáři *SRN jako nedobrovolný hegemon eurozóny* a její technokratické konsolidace pokračuje dosavadní kurz německé politiky a ČR by k němu měla zaujmout jasné a aktivní stanovisko (viz příklad Polska). Problém legitimacy neo-funkcionálního modelu by měla česká politika posuzovat u vědomí potenciálně destabilizujícího vlivu „nového suveréna“ (finančních trhů), jenž si prohlubování EU vynucuje. Česká politika by rovněž měla usilovat o posilování EU v zahraniční politice (SZBP, SBOP) – a tedy o evropské ukotvení německého strategického bilateralismu. Scénář *federální Německo ve federální EU* (příp. Kerneuropě) zajišťuje hlubokou integraci Německa do EU, fungování eurozóny i stabilizaci finančních trhů. Formuje EU jako politického a ekonomického aktéra, reaguje na přesun pozornosti USA na Pacifik a proces globalizace. V případě zapojení do budování federalizované EU si ČR zachová možnost usilovat o vliv na vývoj EU a nebude vystavena rostoucí asymetrii ve vztazích se SRN. Pakliže se Česká republika rozhodne zůstat mimo prohlubující se EU, bude degradována na úroveň sousedícího státu, který bude evropská i německá politika ignorovat (příp. využívat). Zásadní oslabení suverenity ČR bude spočívat v její (sebe)marginalizaci. „*Sarrazinovo euroskeptické Německo*“ povede k vysoké konfliktnosti politiky SRN jako geoekonomické mocnosti. Vznikne Německem dominovaná *Mitteleuropa* bez jakéhokoli vlivu na německou politiku, a to i ve „zbytkové EU“. ČR by v tomto případě neměla jinou možnost než směřovat k „severské eurozóně“ a v bezpečnostní oblasti podporovat posilování alianční platformy NATO.

Vladimír Handl

### 3. Střední Evropa: Mezi centrem a periferií

Česká republika bude ve sledovaném období čelit riziku dvojité periferizace – střední Evropa jako periferie EU a střední Evropa jako geopolitická periferie „Západu“. Vedle rizik tento vývoj nicméně znamená i příležitost k posílení koheze a regionální spolupráce.

Na *strukturální úrovni* budou vývoj ve střední Evropě (SE) určovat tyto klíčové faktory: 1) snaha EU o řešení finanční krize a působení tíživé ekonomické a politické situace v EU; 2) oslabení hodnotového přístupu k integraci ve prospěch „řešícího“ (*problem-solving*), ekonomizujícího přístupu; 3) změna zahraničněbezpečnostní strategie USA a s tím související pokles angažovanosti USA v Evropě; a 4) vývoj v Rusku a reakce na ruské ambice v postsovětském prostoru. Vývoj v těchto oblastech přináší rizika posílení vícerychlostních tendencí v EU a jejich negativní dopad na elementární shodu Visegrádské čtyřky (V4). Hrozí pokračující ztráta síly „evropských hodnot“ pro východní a jihovýchodní sousedství EU (VJVE) spolu se snižující se ochotou/schopností EU zde působit. Z toho vyplývá hrozba dvojité periferizace SE – jak v rámci EU, tak i geopoliticky mezi „Západem“ a „Východem“. Rizikem je rovněž rostoucí geopolitická asertivita Ruska a jeho dostředivé působení na VJVE, což spolu s poklesem americké angažovanosti v Evropě zvýší riziko bezpečnostní zranitelnosti SE. Stávající situace ale rovněž nabízí příležitosti. Mezi ty hlavní patří posílení středoevropské koheze tváří v tvář evropským a transatlantickým výzvám, posílení východního vektoru vnějších vztahů EU v reakci na hrozící periferizaci, nalezení pragmatičtějšího vztahu EU–Rusko a nalezení nové podstaty transatlantických vztahů, založené na silnější regionální i evropské kohezi. Využití těchto příležitostí by vedlo k posílení bezpečnosti a bezpečnostní soběstačnosti díky vyšší regionální propojenosti v bezpečnostních otázkách, přičemž tato koheze je žádoucí i na celoevropské úrovni.

Na *regionální úrovni* budou hrát hlavní roli 1) obecná shoda/neshoda V4 v elementárních otázkách stran budoucnosti EU; 2) koheze V4 při řešení konkrétních evropských otázek (vyjednávání o novém rozpočtu EU a řešení finanční krize); 3) efektivita spolupráce při podpoře evropských ambicí VJVE; a 4) efektivita česko-polské spolupráce a míra shody v česko-polských zahraničněpolitických a evropských prioritách. Za této situace bude rizikem prohlubování rozdílů v pojetí budoucnosti EU mezi Polskem a menšími visegrádskými státy (Polsko jako evropská středně velká mocnost, ČR, Maďarsko a Slovensko jako periferní, nevlivné a/nebo euroskeptické země), převážení národních ambicí při formulaci východní a jihovýchodní politiky EU nad regionálním přístupem s následkem oslabení efektivity působení V4 a rozpad silného česko-polského tandemu, který v mnoha oblastech působí jako vůdčí síla středoevropské spolupráce. Naopak regionální příležitosti spočívají v nalezení silné regionální odpovědi na existující evropské problémy a jejich komunikaci na evropskou úroveň, efektivní prosazování regionálních priorit při vyjednávání o novém finančním rámci, posílení spolupráce s VJVE

a efektivní komunikace této priority směrem k EU a prohloubení existující spolupráce ČR a Polsko (zejména bezpečnost a zbrojní průmysl, ale též energetika, doprava, hospodářská a vědecká spolupráce).

Na *vnitropolitické úrovni* budou působit následující klíčové faktory: 1) vnitropolitický vývoj a koheze české vládnoucí koalice; 2) volby na Slovensku; 3) vnitropolitický vývoj v Maďarsku; a 4) vývoj napjatých slovensko-maďarských vztahů. Z těchto faktorů vyplývají rizika prohlubující se neschopnosti české vládnoucí koalice formulovat jasnou evropskou politiku a s tím související ztráta důvěryhodnosti v očích středoevropských partnerů (zejména Polska), vznik nacionalisticky orientované, populistické, silné vlády na Slovensku, která bude obtížně hledat partnera v SE, či naopak vznik křehké a neefektivní koalice v SR, prohlubující se protidemokratické tendence v Maďarsku a prohloubení tamní hospodářské krize, posun Maďarska na periferii EU i střední Evropy. Naopak může dojít k nalezení elementární shody ohledně zahraničněpolitických a evropských otázek v ČR a k posílení politicky i hospodářsky konstruktivní role Polska v evropské politice, k sestavení silné a předvídatelné slovenské vlády s jasným mandátem, jasnou pozicí v evropských otázkách a ochotou řešit slovensko-maďarskou otázku bez tradičních emocí a vůli maďarské vlády V. Orbána přehodnotit své pojetí maďarské „reformní politiky“.

**Zachování evropské solidarity a posílení střední Evropy.** EU vyřeší bezprostřední finanční krizi, nedojde k rozpadu eurozóny ani EU. EU nalezne dostatek vůle a potenciálu k zachování základní solidarity a uspěje při formulování nového politického a normativního rámce. Do této diskuse možná zasáhne Polsko, v žádném případě však Česká republika, Slovensko či Maďarsko, tyto země ale budou schopny/ochotny tento rámec přijmout. Díky zachované kohezi regionu dojde k posílení vnitřní spolupráce, zejména v oblasti bezpečnostní, infrastrukturní, energetické, hospodářské či dokonce vědeckovýzkumné. Tím bude posílena konkurenceschopnost SE i schopnost V4 efektivněji komunikovat své priority na evropskou úroveň. SE pokročí ve své formulaci nového vztahu k USA, nestane se strategickým partnerem USA, ale budou nalezeny důležité oblasti konkrétní spolupráce (energetika, lidská práva, podpora východního rozšíření EU, posílení bezpečnosti). EU bude mít dostatek vůle ke hledání pragmatického vztahu s Ruskem. Nedojde sice k žádným výrazným průlomům či pokroku, ale bude zachován *status quo*. VJVE sice nepokročí směrem ke členství do EU, ale zároveň se ani zcela neztratí zájem o rozšíření (na straně EU i na straně zemí VJVE). EU bude působit jako dostatečný korektiv vývoje v Maďarsku a V4 bude hrát stabilizační roli regionu i navzdory eskalaci slovensko-maďarského sporu. Česká diplomacie se bude moci nadále spoléhat na česko-polský vztah i celou V4 jako na přirozené a nejbližší spojení. S Polskem začne vytvářet silnější tandem v oblasti bezpečnostní a zbrojní spolupráce, který se stane základem pro širší regionální kohezi v této oblasti.



**Evropa vícerychlostní a postupný rozklad střední Evropy.** EU vyřeší bezprostřední finanční krizi, nedojde k rozpadu eurozóny ani EU. Cenou za tento úspěch bude posílení dvourychlostní povahy EU, ztráta solidarity se slabšími členy eurozóny, posílení technokratické, „řešící“ (*problem-solving*) na úkor hodnotové úrovně EU a oslabení zájmu o východní a jihovýchodní sousedství, spolu se ztrátou (zbytků) ochoty členských států uvažovat o dalším rozšíření EU. Zatímco Polsko bude mít vůli i potenciál usilovat o náležitost k jádru EU, ČR díky své politické orientaci a nevypočitatelnosti, Slovensko díky malému významu a politickým turbulencím a Maďarsko díky působení vlády V. Orbána se posunou do „Evropy druhé kategorie“ a tím i posílí své periferní postavení v rámci EU. Posílí geopolitická okrajovost SE, jejíž východní hranice se stane základem pro hranice nového rozdělení kontinentu. Spolu se snižujícím se zájmem USA o SE a o VJVE a se zvyšujícím se asertivitou Ruska a jeho přitažlivostí pro postsovětský region zesílí bezpečnostní i geopolitická zranitelnost SE. Posílením nedemokratických tendencí v Maďarsku a po nástupu populistické vlády na Slovensku dojde k zásadní eskalaci slovensko-maďarského konfliktu. Všechny tyto faktory oslabí kohezi i efektivitu V4, v důsledku bude ještě více oslaben „provýchodní“ hlas v rámci EU i schopnost prosazovat regionální priority v komunitárních politikách EU. Polská diplomacie ztratí zájem o ČR a česká diplomacie tak v oslabeném Visegrádu i vzdalujícím se Polsku ztratí jednu z mála platforem (pokud ne platformu jedinou) pro prosazování svých zájmů v evropské politice.

**Rozpad evropského projektu, nestabilita a zranitelnost střední Evropy.** EU se nepodaří překonat své vnitřní potíže, dojde k praktickému rozpadu EU, která přestane působit jako „měkká síla“ ve střední, ale i východní Evropě, dojde zde k posílení populistických a nacionalistických tendencí, což přispěje k rozpadu principiální středoevropské shody, střední Evropa se stane periferií Evropy vystavenou geopolitickým ambicím Ruska a nestabilitě východního prostoru. Středoevropské vlády budou hledat zejména bilaterální a unilaterální řešení svých problémů. Jediným „pozitivem“ takového vývoje je, že v takovém případě je téměř garantovaný zvýšený zájem USA o středo- a východoevropský prostor.

V roce 2012 nejspíše nedojde k výraznějším výkyvům, ovšem i tato střední cesta si vyžádá obrovské úsilí, neboť bez jeho vynaložení je varianta postupného zhoršení vývoje v SE reálná a česká diplomacie musí bojovat i o zachování *statu quo*. ČR nemá žádné nástroje pro ovlivnění strukturálního kontextu vývoje v SE a jediná možnost jak pozitivně ovlivnit regionální vývoj spočívá ve schopnosti překonat negativní tendence v domácím kontextu zahraniční politiky. Zejména ČR musí nalézt jasnější rámec pro svou evropskou politiku, z čehož bude vyplývat i lepší uchopitelnost pro partnery v SE. Na regionální úrovni by měla česká diplomacie pokračovat v dosavadním směru – v hledání a podpoře konkrétních a prakticky cílených regionálních projektů v různých oblastech,

které budou posilovat regionální propojení a oslabovat centripetální tendence. Bude zapotřebí trvalé a výrazné politické podpory V4 a SE na nejvyšší úrovni a zachování politiky „flexibility“ a „umění nesouhlasu“, která se ve V4 osvědčila a znamená, že dojde-li na kontroverzní otázku, je možné o ní otevřeně diskutovat a nesouhlas neznamená překážku pro spolupráci v jiných oblastech.

*Michal Kořan*

## 4. EU a Turecko: Role kyperského předsednictví

V předkládaném výhledu se soustředíme na vztahy EU s Tureckem po dobu kyperského předsednictví Rady EU v období červenec–prosinec 2012. Jelikož mezi Tureckem a Kypru probíhá dlouhodobě konflikt, kyperské předsednictví EU může představovat zkoušku pro dva klíčové zájmy EU: přístupová jednání s Tureckem a spolupráci s Tureckem v severní Africe a na Blízkém východě. Pro Českou republiku jsou z hlediska jejích zahraničněpolitických priorit důležité zejména dva konkrétní aspekty: 1) odblokování spolupráce NATO–EU, kterou v současnosti brzdí právě kyperský konflikt; 2) bezpečnostní situace ve východním Středomoří, s důrazem na bezpečnost Státu Izrael, který ČR považuje v regionu za svého klíčového spojence.

Pro průběh druhé poloviny roku 2012 budou rozhodující následující aktéři a faktory. *Kyperská republika* jako členský stát Evropské unie od roku 2004, zároveň stát, kde je dlouhodobě nejnižší podpora pro vstup Turecka do EU. Parlamentní volby v květnu 2011 vyhrála strana DISY, která vedla kampaň částečně na obviňování druhé velké strany AKEL z příliš mnoha ústupků v dialogu o sjednocení ostrova. Prezidentské volby se konají v 2013 a utkají se v nich lídři nejsilnějších stran. Kampaň už *de facto* začala a není opodstatněné očekávat návrhy na kompromisy s Tureckem. Zejména ne v situaci, kdy i mírnější část kyperského politického spektra tvrdí, že v řešení konfliktu je na tahu Turecko. V dosud zveřejněných prioritách předsednictví Kypr neuvádí ani Turecko, ani řešení kyperského konfliktu. *Turecká republika* zahájila v roce 2005 přístupová jednání s EU, nicméně ta však byla už v roce 2006 částečně pozastavena. Rada EU rozhodla, že dokud Turecko nesplní závazky související s rozšířením celní unie EU–Turecko na všechny členské státy EU, tedy i na Kyperskou republiku, EU s ním nezačne jednání v 8 kapitolách, a každá další kapitola bude moci být uzavřena jen provizorně/podmíněně. Turecko na jedné straně deklaruje zájem stát se členem EU, na straně druhé se uvnitř vládní elity objevují pochybnosti o výhodnosti členství. Zároveň jsou negativní postoje veřejnosti a politických špiček v EU k možnému členství Turecka v Unii jedním z důvodů, proč Turecko pochybuje o realističnosti svého členství. Vzhledem k uvedenému není opodstatněné předpokládat, že pro Turecko představuje vyhlídka členství v Unii motivaci pro další kompromisy ohledně vztahů s Kypru. Dále identifikujeme jako významný faktor *evropské krize*. EU a její členské státy procházejí v současnosti krizovým obdobím v mnoha rovinách (ekonomické problémy, ztráta důvěry v politiku i integrační proces). Otázky jako kyperský konflikt nebo přístupová jednání s Tureckem nejsou vnímány jako prioritní nebo důležitá pro řešení klíčových ekonomických problémů, proto je možné předpokládat, že s výjimkou rétoriky nacionalistických hnutí nebudou Kypr nebo Turecko klíčovými tématy. Výše uvedená úvaha pochopitelně platí nejen pro členské státy, ale i pro *evropské instituce*. Zároveň lze ale předpokládat, že jejich dílčí části odpovědné za agendu rozšiřování a vnějších vztahů (tedy především DG ELARG Ev-

ropské komise a Evropská služba pro vnější činnost, ESVČ) budou v rámci politických omezení plynule pokračovat ve své práci.

Ačkoli má předsednictví po Lisabonské smlouvě v zahraniční politice jen velmi omezenou formální úlohu, stále zůstává obdobím, kdy se země může zviditelnit a dostat jednodušším způsobem na agendu svá prioritní témata. Může vystupovat jako odpovědný hráč, kterému jde o dobro celku, nebo se soustředit na vlastní priority, například otázku kyperského konfliktu, na úkor ostatních evropských témat. Variantu, že by před zahájením kyperského předsednictví nebo v jeho průběhu došlo k nalezení trvalého řešení kyperského konfliktu, je nutno považovat za velmi nepravděpodobnou, scénáře se jí proto blíže nezabývají. V každém případě by takový vývoj nejspíš znamenal odblokování přístupových jednání (alespoň v některých oblastech) a skokové zlepšení vztahu EU–Turecko i vztahu EU–NATO. Daleko pravděpodobnější jsou ovšem scénáře, v nichž k vyřešení kyperského konfliktu nedojde.

**Mrtvý brouk.** Kyperská republika bude mít zájem prezentovat se v Unii jako zralý a odpovědný členský stát, a v centru její pozornosti proto budou celoevropsky důležitá témata, tedy především ekonomická krize a krize eurozóny. Nebude mít zájem odpoutávat pozornost od klíčových evropských témat, jako je ekonomická krize. Ve snaze vystupovat jako *honest broker* se vyhne tématům, v nichž by národní zájmy tuto roli zpochybnily. Vystupování Kypru v době předsednictví tak bude výraznou změnou oproti jeho politice od roku 2004 – Kypr se rozhodne dávat přednost otázkám, které nesouvisí ani s kyperským konfliktem, ani s členstvím Turecka v Unii. Tato agenda se na dobu kyperského předsednictví zcela vytratí, popřípadě bude probíhat jen na udržovací úrovni pod vedením Evropské komise a ESVČ. Citlivá témata nebudou vůbec na programu jednání.

**Eskalace napětí.** Kyperská republika se bude snažit využít předsednictví ke zviditelnění své pozice v kyperském konfliktu, což nezůstane bez reakce Turecka, nebo se nechá Tureckem k eskalaci vyprovokovat. Turecko již na podzim 2011 avizovalo, že kyperské předsednictví může mít za následek zmrazení vztahů s Unií. I když byla později tato prohlášení zmírněna na oznámení, že Turecko se jen nebude účastnit zasedání pod vedením předsednictví, je vyloučeno, že by politika a rétorika Kypru, která bude kritická k Turecku, nevedla k okamžité a srovnatelné reakci z turecké strany. Nejradikálnější verzi takového scénáře by bylo stáhnutí se Turecka z přístupových jednání. Zde je však nutno dodat, že takový krok by Turecko považovalo za nezvratný (tj. lze těžko předpokládat, že by se jeden den z jednání stáhlo a další se chtělo vrátit zpátky). Jelikož už k dnešnímu dni mělo Turecko řadu možných záminek, respektive důvodů ke stáhnutí se z jednání a nikdy tak neučinilo, je zjevné, že jsou ve hře kromě kyperského konfliktu i další faktory ovlivňující rozhodování Turecka, zda v jednáních s EU setrvat nebo ne. Tato radikální varianta se proto nezdá příliš pravděpodobná.

**Krise v regionu nesouvisející s kyperským konfliktem.** Vzhledem k náhlé krizi v regionu, například v důsledku izraelského nebo amerického útoku na Írán nebo prudké eskalace konfliktu v Sýrii, bude kyperské předsednictví a jeho agenda zatlačena do pozadí a vztahy EU–Turecko, respektive vztahy evropských států a Turecka se budou odehrávat na jiných fórech. V takovém případě je možné očekávat „libyjský“ scénář: primárním fórem řešení krize bude Severoatlantická aliance a na půdě EU se naprostá většina agendy bude projednávat v pracovních skupinách řízených ESVČ, v Radě pro zahraniční věci, popřípadě v Evropské radě, tedy formacích bez vlivu kyperského předsednictví. Lze navíc předpokládat, že v takovém případě by vůdčí roli převzaly velké země, ať už ve formátu EU-3 nebo pouze dvojice Francie–Velká Británie. Turecko by v takovém případě bylo klíčovým hráčem díky své geografické poloze, tradiční vazbě na region i významu v rámci NATO. Zájem na fungující spolupráci s Tureckem při řešení krize by dalece převýšil jakýkoli zájem na udržení neformálních tradic a rolí předsednictví nebo dobrých vztazích s kyperskou vládou. Fakt kyperského předsednictví by tak neměl na vazbu EU–Turecko žádný vliv. Jediným důsledkem by bylo dlouhodobé poškození kyperské pozice v EU, pokud by se kyperská vláda i za této situace pokoušela kyperský konflikt na agendu Unie dostat.

Česká republika by měla signalizovat kyperskému předsednictví, že druhá polovina roku 2012 nebude vhodným obdobím pro diskusi o kyperském konfliktu na půdě EU, aby se předešlo uskutečnění scénáře „eskalace napětí“ a pokud možno posílila šance na uskutečnění scénáře „mrtvý brouk“. Bez ohledu na vývoj přístupových jednání s Tureckem nebo kyperského konfliktu je Turecko pro EU a ČR klíčovým partnerem. Na Blízkém východě a v severní Africe má, stejně jako EU a ČR, silný zájem na stabilitě, jelikož se ho jakékoliv problémy či nepokoje přímo dotýkají jako sousední země států, kde konflikty probíhají nebo mohou probíhat (Irák, Sýrie, Írán). Česká republika by se proto měla zejména zasazovat o pravidelný, institucionalizovaný a otevřený dialog s Tureckem nejen na bilaterální úrovni, ale zejména na úrovni EU. I když EU s Tureckem vede dialog o zahraniční politice v rámci přístupových jednání, je zapotřebí nastavit také dialog EU–Turecko, v rámci kterého EU a Turecko nebudou v pozici „učitel–student“, ale v pozici „partner–partner“. To je nejistější cesta k realizaci českých priorit ve zkoumané oblasti a také cesta k funkční spolupráci, pokud by v regionu mělo dojít k významnější krizi.

*Lucia Najšlová a Tomáš Weiss*

## 5. EU a Čína: Partnerství v duchu „Prodané nevěsty“?

Strategické partnerství mezi EU a Čínskou lidovou republikou vyhlášené v roce 2003 prošlo během následujících let oboustranně kritickou revizí. Kvalitativní a kvantitativní vzestup vztahů nepřinesl z pohledu Bruselu požadované výsledky. Přístup na lukrativní trh ČLR naráží na byrokracii a skrytý protekcionismus, zatímco záplava importů z Číny dále prohlubuje nevyrovnanou obchodní bilanci. Schodek EU ve výši 160–180 mld. EUR v roce 2011 představuje největší deficit bilaterálního obchodu na světě. Záměr EU přispět k evoluci institucionálního a právního prostředí v ČLR nepřinesl přesvědčivé výsledky. V oblasti demokratizace a lidských práv naráží na neochotu ČLR k reformám. Peking na druhé straně nedosáhl uspišení udělení statutu tržní ekonomiky (*MES, Market economy status*) a zrušení zbrojního embarga. Vzájemná pravidla euročínského strategického partnerství stojí na konsenzuálním základě a obě strany mohou účinně blokovat nároky partnerů, kterým nehodlají ze strategických důvodů vyhovět. Peking úspěšně kombinuje multilaterální a bilaterální politiku s členskými zeměmi EU, využívá nejednotnosti postojů členských zemí a nedostatečného stupně integračního procesu.

Současný vzestup ekonomické a politické moci Číny v Evropě nemá v historii obdobu. Záměr EU internacionalizovat Čínu a zapojit ji do kooperativních vazeb se paradoxně daří nejvíce vlivem vlastních potíží Západu, nikoliv jeho záměrnou politikou. Ekonomické problémy EU nevedou k solidární pomoci Číny, která disponuje největšími zásobami devizových rezerv na světě, spíše vyvolávají obavy ČLR z vlastního hospodářského poklesu omezením exportu do Evropy. Paradoxně tak strategické partnerství Číny s EU v době krize nabývá vlastní nečekanou pozitivní dynamiku.

Od roku 2010 zaznamenaly investice ČLR do Evropy doposud největší nárůst (102 %), proporcionálně však zaostávají za investicemi v Asii a do rozvojových zemí obecně. Růst počtu průmyslových a obchodních kapacit ČLR v EU zvyšuje konkurenci čínských firem a je dlouhodobým trendem, v rámci kterého stabilně klesá komplementarita čínské a evropské ekonomiky. Konkurence ČLR je výhledově strategickým a strukturálním problémem EU. Čínské subjekty na druhé straně v EU provází špatná pověst, předpojatost médií, i občasné neúspěchy (viz spektakulární neúspěch výstavby dálnic v Polsku). Existuje nebezpečí vzniku protičínského ekonomického nacionalismu.

Zatímco strategie Bruselu procházela od původního entuziasmu (od konce 90. let do roku 2004), následnou kritickou reflexí (2005–2006) až po pokusy o reformulaci vlastní strategie směrem k více asertivní politice (zesílení tlaku na otevření trhu a požadavek uvolnění podhodnoceného kurzu RMB; 2007–2011), vlivem globální recese a krize eurozóny posílila diplomacie ČLR v reakci na snahy Bruselu o získání podpory pro zá-



chranný program eura (*European Financial Stability Facility, EFSF*) a Fiskální pakt MMF. Jakou cenu však bude Peking za svou pomoc žádat? Následující tři scénáře se pokusí charakterizovat budoucí možnosti vývoje.

**Kompromisní jednání a *happy end*: Peking zachraňuje Evropu.** EU a Čína se dohodnou na formě finančních garancí eurozóně. Čínská finanční záštita tak sehraje podstatnou roli ve stabilizaci eurozóny. Optimistická, konsenzuální varianta předpokládá podporu ze strany členských zemí EU. EU figuruje na prvním místě v obchodní bilanci ČLR a ekonomická stabilita politicky slabé EU je z tohoto důvodu společnou prioritou Číny. Tímto je specifičnost Evropy ve srovnání s politicky a vojensky agilními USA v optice Pekingu podtržena. Pro Čínu, která disponuje největšími zásobami devizových rezerv na světě, by poskytnutí garancí některému ze zvolených podpůrných stabilizačních programů na podporu eurozóny neměl být podstatný problém. Nákup dluhopisů EU nebo dluhopisů velkých zemí EU je pro ČLR navíc ekonomicky lukrativní. Jedním z motivů euro-čínského partnerství byla orientace ČLR směrem od výhradní vazby na americký dolar, který může devalvovat. Záchrana eura je tedy v zájmu Číny. Snaha o internacionalizaci čínské měny (RMB, *jüan*) se setkává s příznivou odezvou, kromě Japonska budou vydávány cenové papíry denominované v jüanech v Evropě ve Velké Británii (a s britskou podporou v Singapuru a na Tchaj-wanu) a v Rakousku. Po tomto precedentu nelze vyloučit, že další země budou následovat, a tento trend může přispět ke stabilizaci kurzu eura proti poklesu a k posílení kurzu RMB. Pokud by země EU dospěly k shodě o reformě a širší koordinaci národních rozpočtových pravidel, taková konstelace by znamenala průlom v možnostech podílu mimoevropských investorů – zejména rychle rostoucích ekonomik typu ČLR. Tyto země vystupují jako nikoliv zachránci EU, ale racionálně se chovající investoři očekávající bezpečnost a návratnost vložených prostředků. V případě záchraného fondu MMF by Čína jako poskytovatel úvěru nárokovala vyšší pravomoc v této mezinárodní organizaci. Finanční podpora formou individuálních půjček a investic může kolísat v případě jednotlivých zemí s vývojem jejich ratingů. EU bude nucena akceptovat zvyšující se politické nároky ČLR, které však budou ještě pro Brusel (i Washington) přijatelné. EU bude nucena ke kompromisnímu řešení při udělení MES Číně před rokem 2016. V optimistické variantě tento krok členské země EU nebudou vetovat. V otázce zbrojního embarga bude Brusel nucen vyhovět USA a neustoupit od něj, ale Peking získá své akvizice od jednotlivých evropských států způsobem, který bude ještě pro Brusel akceptovatelný. Zbrojní embargo, vyhlášené v roce 1989, stejně vyžaduje aktualizaci o nové položky, tento názor sdílí i odpůrci jeho zrušení. Politický postoj ČLR k otázce lidských práv a situace v oblastech zájmu EU v Africe a na Středním východě bude navenek kompromisní, ve skutečnosti jako vždy výhradně v zájmu Pekingu.

**Chřadnoucí Evropa vydána na milost Číně.** Pesimistická varianta zvažuje souběh nepříznivého vývoje v EU a snahy Pekingu využít příležitosti k nátlaku. Peking nemůže být

racionálně motivován zachraňovat bohatou Evropu, když životní úroveň v ČLR v průměru nepřekračuje standard rozvojových zemí. Případná absence dohody uvnitř EU o reformě fungování eurozóny by oslabila důvěru ČLR ve smysluplnost vlastní intervence. Probíhala by úporná jednání mezi Pekingem a Bruslem, současně ČLR by bilaterálně jednala o půjčkách s nejvíce ohroženými zeměmi (Maďarsko, Španělsko, Irsko, Portugalsko, Itálie, posléze i Francie). Nákupy státních dluhopisů ohrožených evropských zemí od ČLR nebo jejich přísliby lze považovat za silný politický nástroj Pekingu, totéž platí o přímých investicích. Tato skutečnost povede k dalšímu členění zemí EU i mimounijních států v pročínskou lobby na jedné straně a zbytek na druhé. V průběhu roku 2012 lze očekávat vzrůst politických nároků ČLR na dřívější termín udělení MES než rok 2016 a gradující tlak na revizi zbrojního embarga směřující k jeho zrušení. Udělením MES oslabí pozice EU v antidumpingových řízeních proti ČLR. Vyhledky EU směrem ke korekci podhodnoceného kurzu RMB jsou nulové. Doposud neúčinný tlak EU na zlepšení situace lidských práv v ČLR dospěje k již úplnému fiasku. S faktickou podporou Pekingu v mezinárodní politice – zejména v Íránu – nelze počítat. V krajním případě ovšem hrozí zablokování čínských požadavků ohledně zbrojního embarga i MES některými členskými státy, současně EU zостří antidumpingová řízení a nároky vůči kurzu RMB. Jednotlivá rozhodnutí se budou dít v atmosféře nejednoty uvnitř EU a čínská agenda se může spolupodílet na pokračujícím rozkolu pevného jádra EU versus zbytek, popřípadě dělení do více frakcí. Výraznou roli v konfrontačním scénáři mohou sehrát média a populistické politické strany s antičínskou rétorikou. Bankroty firem v důsledku laciných čínských importů, nákupy lukrativních nemovitostí a mediálně atraktivní investice budou záminkou k protičínským a proticizineckým náladám. V atmosféře pohoršení a ponížení budou ze strany EU činěny politické ústupky a sporné finanční transakce. Potenciál euro-čínského partnerství bude dlouhodobě devalvován. Zrušení zbrojního embarga vůči ČLR v EU se neobejde bez odvetných reakcí USA.

**Čína sama zasažena problémy zvenčí.** Tato studie předpokládá spíše inklinaci k prvnímu scénáři – výhodnějšímu pro obě strany, přestože akceptuje posílení ČLR. V horším případě pak nelze vyloučit oscilaci mezi tímto i více konfliktním průběhem dle druhého scénáře. Jako třetí alternativní scénář, který přenáší pozornost mimo eurocentrické vidění světa, je pohyb v samotné ČLR. Na podzim 2012 má dojít ke změnám na nejvyšších státních postech a k vyhlášení nového politického programu na příštích pět let. Nelze předpokládat experimenty s liberalizací politického systému, ekonomická liberalizace vůči okolnímu světu bude opatrná a s důrazem na posílení mezinárodní úlohy RMB. Hlavní váha politického programu bude směřována k udržení růstu HDP a na stabilizaci vnitřních ekonomických a sociálních disproporcí. Pokud ekonomický růst, zasažený dopady zvenčí i z vlastních vnitřních příčin, zpomalí pod předpokládanou úroveň, stanou se sociální nepokoje destabilizujícím vnitropolitickým problémem. V obavě před negativními reakcemi obyvatelstva v duchu arabských revolucí může být Peking pod tlakem vystaven volbě navenek zesílit nacionalistickou rétoriku. V takové atmosfé-

ře nejsou podpůrné aktivity ve prospěch EU vnitropoliticky snadno obhajitelné, oficiální vystupování ČLR vůči Evropě by proto tíhlo spíše k více asertivní diplomacii, tím více motivované slabou pozicí EU i jejích členských zemí. Vnitřně nestabilní ČLR s nesladěnými zájmy nově se vynořujících stranických klik a regionálních lobby by byla obtížnějším partnerem EU. Tento hypotetický posun by vedl k posílení pravděpodobnosti vývoje více ke konfliktnímu scénáři č. 2, s šancemi na lukrativní akvizice i politické zisky na úkor politicky slabé EU. Její strategické partnerství by během blízké budoucnosti Peking – zaměřený již přednostně na USA – tolik nepotřeboval.

Asertivní a cílevědomé chování ČLR naznačuje potřebu hlubší integrace EU a formulace nové strategie vycházející z aktuálního poměru sil. Zatímco důvěra v primárně kooperativní vztah mezi ČLR a EU vyvolává na první pohled pochybnosti, rostoucí provázanost obou ekonomik nutí Peking k více interaktivnímu a dokonce podpůrnému chování, než by bylo možno v průběhu dosavadních – leckdy konfliktních – vztahů EU–ČLR předpokládat. Více konsenzuální a stabilní vnitřní vývoj na obou stranách dává lepší vyhlídky k oboustranně výhodné dohodě. Zpolitizování EU–ČLR agendy a vnitřní nesoulad se zdají na druhou stranu předznamenat více konfrontační diplomacii obou partnerů, s horšími perspektivami pro Evropu. EU by tedy měla 1) aktualizovat svou strategii vůči ČLR a 2) posílit ve vztahu navenek formou pevnější integrace. Pro českou ekonomiku je výhodné sdílet záštitu Bruselu a velkých zemí formátu Německa a Francie při podpoře exportu a v antidumpingových řízeních. Nedohoda uvnitř EU a mezi EU a ČLR povede z pohledu obou těchto aktérů k další marginalizaci ČR.

*Rudolf Fürst*

## 6. Amerika po volbách: Velké strategie vs. struktury a zdroje

Navzdory trvající debatě o americkém „úpadku“ jsou prezidentské volby, z nichž vzejde nová americká vláda, událostí, která v následujících čtyřech letech významně ovlivní charakter světové politiky. Scénáře v této studii uvažují v závislosti na výsledku o různých variantách příští americké velké strategie – převažující racionality v americké zahraniční a bezpečnostní politice založené na konkrétních představách o povaze mezinárodního prostředí, národního zájmu a ideálním způsobu jeho naplňování –, přičemž bere v potaz omezující faktory struktur a zdrojů.

Klíčovým faktorem výsledku voleb (6. listopadu) bude trend americké ekonomiky (pomalé ozdravování či trvající stagnace). Zvláště v případě, že se republikánským vyzyvatelem stane méně ostře profilovaný Mitt Romney, budou volby referendem o stávajícím prezidentovi. Uspořádání scénářů, které naznačuje vyšší pravděpodobnost Obamova vítězství, se zakládá na agregovaných výsledcích průzkumů preferencí v době vydání této publikace a jejich dlouhodobějšího trendu v kombinaci s Lichtman-DeCellovým testem, pomocným analytickým nástrojem předpovědi výsledku prezidentských voleb založeným nikoliv na průzkumech, ale studiu historických konstelací. Romneyho nominace nicméně není bez ohrožení. Existuje i krajní možnost, že Gingrich shromáždí protestní hlasy na jihu, Santorum na středozápadě a v kombinaci s Paulovými zisky dojde k situaci, kdy žádný kandidát nebude mít na srpnovém republikánském sněmu v Tampě většinu a uskuteční se tzv. *brokered convention*, jež by mohla vynést nominaci i jiným potenciálním kandidátům, například Mitchu Danielsovi nebo Chrisi Christiemu. Tento scénář zůstává však nadále velmi nepravděpodobný. Rozhodujícími faktory zahraniční politiky (staro)nového prezidenta, který složí v lednu 2013 přísahu, bude rozdílné chápání ideální americké velké strategie a omezující úloha struktury (ideového paradigmatu americké výjimečnosti a strategické kultury americké hegemonie) – působící silněji v případě stávajícího prezidenta usilujícího o omezení amerických zahraničních angažmá – a chybějících zdrojů, tupících hrany Romneyho strategie „americké síly“.

**Obama: realismus podruhé.** Obama pokračuje, bez ohledu na rétoriku „nepostradatelného národa“, ve své strategii řízeného ústupu z hegemonní pozice v mezinárodním systému. Realismus, posílený odchodem Hillary Clintonové z pozice ministryně zahraničních věcí, ale zároveň nadále mírněný americkou zahraničněpolitickou kulturou, se projevuje zejména v dalším zdůraznění tichomořské agendy, kde USA uskutečňují strategii regionálního vyvažování (*offshore balancing*) čínského vlivu. Politika vůči Íránu se pohybuje ve stejných mantinelech jako dnes, zatímco ve vztahu ke KLDR není vyloučena, tak jako po nástupu Kim Čong-Ila (1994), obnova politiky pobídek (viz ticho-

mořská studie). Podle plánu pokračuje urychlené stahování vojsk z Afghánistánu na pozadí plánovaných (post)tranzičních aktivit, ale potenciálně i rekonfigurace dalšího působení v důsledku retalibanizace země (viz studie k Afghánistánu níže). Trvá i nepříliš úspěšná snaha o zvládání vztahů s rivaly (Rusko, Čína) usilující o zklidňování napětí a jejich přijetí vyšší odpovědnosti v současném mezinárodním řádu. Jednání o další kontrole zbrojení ustrnula na nevoli vznést otázku taktických jaderných zbraní, která blokuje další omezení strategických arzenálů. Zároveň pod ekonomickým tlakem vláda odkládá výstavbu součástí protiraketového systému EPAA ve střední a východní Evropě, a to zejména pokud dojde k byť dočasnému vojenskému či diplomatickému řešení íránské krize a nová ruská vláda bude mít motiv vyostřovat vztahy se Západem za účelem společenské disciplinace. Úsporná opatření a pozornost upřená na nová gravitační centra se projeví v rozpracování plánu na tiché jednostranné stažení zastaralých taktických jaderných zbraní (následně znevěhodňující ruské výmluvy stran jejich taktických zbraní ve východní Evropě s cílem rozmrazit proces kontroly zbrojení) a velké části amerických jednotek z Evropy. Na druhé straně, Spojené státy na roli v evropské bezpečnostní architektuře nerezignují. Napříště ji však budou chtít naplňovat skrze asijský model „rozmístitelnosti“ jaderných zbraní, sdílení protiraketové obrany, společné plánování nebo cvičení.

**Romney: století amerického obchodu.** Romneyho velké strategii dominuje hamiltonovský důraz na americkou obchodní dominanci skrze podporu velkých společností doplněný o znovuzrozený neokonzervativní projekt „amerického století“. Reakcí na hrozby pocházející z vnějšího „nebezpečného světa“ je strategie americké síly a pokračování hodnotově založené americké hegemonie (v kontrastu se světem řízeným multilaterálními institucemi nebo koncertem velmocí) podepřené obnovenými investicemi do amerických vojenských kapacit, zejména námořních sil. Ideovými garanty neokonzervativního projektu s intervenčními sklony jsou Romneyho současní poradci jako Robert Kagan, Eliot Cohen, Eric Edelman, Walid Phares nebo Meghan O’Sullivan. Nedostatek zdrojů na ambiciózní zahraniční politiku ale postupně – jak se ukazují limity velkorysého plánu na oživení americké ekonomiky – přivádí Romneyho k vyšší míře sebeomezení a zdůraznění paradigmatu *business presidency*. Podobně jako Obama vyzdvihuje tichomořskou agendu. Dominantní strategií vůči ekonomicky a vojensky rostoucí Číně je aktivnější vyvažování (*onshore balancing*). Zvládání vztahů s rivaly („autoritativními režimy“) je více konfrontační, prakticky se však jestřábí instinkty výrazněji projeví jen v případě neočekávané krize. S Čínou je vedena studená obchodní a měnová válka (americká vláda hrozí zavedením protekčních bariér čínského importu, tato hrozba však není příliš kredibilní). Dochází k rétorickému „resetu resetu“ vztahů s Ruskem, doprovázenému dílčími faktickými kroky, například dodávkami zbrojních systémů Gruzii v souladu se stávající *defense guidance*. Realizace EPAA pokračuje podle plánu bez ohledu na dění v Íránu. Stažení amerických vojenských kapacit ze západní Evropy a změna modality amerického zapojení do systému evropské bezpečnostní architektury způso-



bem naznačeným v prvním scénáři nejsou vyloučeny, připadají ale v úvahu až v delším časovém horizontu. Bojovnější postoj zauímají Spojené státy vůči Teheránu: nedojde-li k diplomatickému nebo vojenskému řešení situace během roku 2012, zvyšuje se pravděpodobnost amerického útoku, který by měl závažné dopady na americkou ekonomiku (a *ipso facto* zdroje vynakládané na strategii americké síly). Stahování vojsk z Afghánistánu pokračuje jen o málo pomalejším tempem, aby zůstal dostatečný prostor mezi „odchodem“ a možnou destabilizací související s vyvrcholením afghánského volebního cyklu (2014–2015). (Post)tranziční aktivity jsou tlumeny s tím, jak je Afghánistán chápán újeji jako jedno z bojišť globální války proti teroru, nikoliv objekt (nákladné) transformační politiky usilující o dlouhodobou stabilizaci.

**Paul: proti impériu.** Přestože se Ron Paul prezidentem s nejvyšší pravděpodobností nestane, konstrukce tohoto scénáře není bez významu. Paulovým cílem je vytvořit platformu, která může, a pravděpodobně vzhledem k jeho dosavadním úspěchům i bude v budoucnu ovlivňovat republikánskou, ale i demokratickou politiku. (Řada liberálů je v postbushovské éře okouzlena Paulovou kritikou amerického impéria, přestože jeho zahraniční politika, samotným Paulem chápáná jako levicová, je vzhledem k odporu k progresivního aktivismu jednoznačně neliberální.) Paulovo libertariánství spojené s přesvědčením o tom, že USA jsou nyní poměrně zabezpečeny, se projevuje jeffersoniánským omezením amerického národního zájmu a jeho prosazování navenek umocněním obamovského trendu k *odlehčení* americké globální přítomnosti – v Paulově verzi zahrnující razantnější škrty v obranném rozpočtu, zastavení budování protiraketové obrany a faktické umrtvení členství v NATO – a neintervencionismu ve všech podobách. Paulova vláda se pokusí o normalizaci vztahů s Íránem a omezí vojenskou a diplomatickou podporu Izraele. Domácí ekonomická politika inspirovaná marginální rakouskou ekonomickou školou, ale rezonující i mezi obecně protifederálně naladěnou částí společnosti (podle Paula je 80 % federální vlády, zahraniční politiku nevyjímaje, „neústavní“), zahrnující kategorické vyloučení ekonomické stimulace, rozsáhlá deregulace, uvalení omezení na federální monetární politiku a koketování s „volným bankovníctvím“ (bez centrální banky a s bankovkami krytými zlatem – s touto myšlenkou si pohrává i další kandidát, Newt Gingrich – nebo jinými komoditami) vedoucí k omezené dostupnosti úvěru, bude mít dalekosáhlé globální důsledky v podobě otřesení důvěry v dolar jako světové rezervní měny a mohou strhnout světovou ekonomiku do další krize.

Střední Evropa nezabírá významnější místo na geopolitické mapě ani jednoho z pravděpodobných příštích amerických prezidentů, kteří se oba ztotožňují s vizí amerického pacifického století. Stahování amerických vojenských kapacit (včetně taktických jaderných zbraní) z Evropy je pravděpodobné v obou scénářích; rozdíl bude spíše v načasování. Zároveň ani v jednom nehrozí scénář americké zrady – vydání střední a východní Evropy napospas ruskému vlivu. Doporučení pro ČR z tohoto hlediska spočívá v prosa-



zování a zapojování do projektů chytré obrany, *pooling and sharing*, a budování společné evropské průmyslové a technologické báze v rámci EU umožňující – vedle dostatečné politické vůle a konsenzu – v době úsporných opatření a rostoucí ceny moderních technologií smysluplný podíl na transatlantické bezpečnosti (utuzující transatlantickou bezpečnostní alianci) a posilující účinnost společné zahraniční a bezpečnostní politiky, zvlášť v evropském sousedství.

*Ondřej Ditrych*

## 7. Írán: Krize bez konce?

Íránská otázka představuje jedno z dlouhodobých témat mezinárodní bezpečnosti, které je navíc zasazeno do kontextu dynamického regionu. Trvale udržovaný zájem o íránskou agendu, ať už jej stimuluje kdokoli, může vést k riziku přeceňování a predikci přehnaných reakcí. Na druhou stranu geopoliticky komplexní regiony vykazují značnou míru vybalancované stability, jež ve svém důsledku vede k udržování *statu quo*. Autoři studie si jsou tohoto rizika vědomi. Předkládané scénáře však jednak chtějí jít za rámec predikce *statu quo* a zároveň reflektovat v současnosti potenciálně zvýšenou dynamiku íránské krize. Írán stále oficiálně neoznámil rozhodnutí „vybudovat“ jadernou zbraň, ale převažuje přesvědčení, že jeho jaderný program stále běží. Podle různých odhadů je Írán schopen vyprodukovat dostatek obohaceného materiálu k výrobě jaderné bomby za zhruba šest měsíců, přičemž dalších šest měsíců by vyžadovala výroba testovatelné jaderné zbraně. Minimálně podobně dlouhá doba by byla třeba k napojení zbraně na disponibilní nosiče. Dle současných znalostí a informací tak Írán i v případě maximální snahy stojí více než rok před vojenským jaderným prahem.

Klíčovými faktory pro vývoj íránské krize v následujícím období budou racionalita íránského režimu; americké a íránské strategické zájmy; volební cyklus v USA; převažující názorová tendence dominantních členů izraelské politické elity; a pokračující militarizace Perského zálivu. Rozhodovací proces v Íránu je řízen racionální kalkulací důsledků jednání a jeho důsledků. Cílem jaderného programu – i s cíleně vytvářenou zónou pochybností o jeho stavu a konečném záměru – je dosáhnout stavu, kdy bude při únosných nákladech zajištěna existence režimu (dovnitř i navenek) a uznány jeho regionální ambice. Záměry Teheránu nejsou tedy čistě defenzivní, neboť uvažuje i v modalitě odstrašení vnější (americké) intervence do regionálního konfliktu s Tureckem, Saúdskou Arábií a případně Egyptem. Případné překročení jaderného prahu může nabýt několika podob. Kromě otevřené deklarace týkající se konstrukce jaderné bomby se nabízí i strategie popírání existující jaderné zbraně (izraelský model), které by nadále umožňovalo udržovat oficiální politiku pochybností. Tuto politiku by také mohla udržovat alternativní strategie ukončení konstrukce ve finálním stadiu, kdy by dokončení vyžadovalo již velmi krátkou dobu (japonský model). Předpoklad racionality aktérů nezpochybňuje možnost špatného čtení protivníkovy politiky, která ovlivňuje eskalační dynamiku v prvním a druhém scénáři. Vrcholná fáze amerického volebního cyklu významně omezuje možnost amerického útoku na íránská jaderná zařízení. Zároveň nechává izraelské jestřáby (Netanjahu, Barak) oprávněně předpokládat, že americká vláda nebude mít v případě jejich útoku jinou alternativu než jej podpořit. Tito jestřábi, kteří jsou zároveň klíčovými aktéry rozhodujícími o izraelské obranné politice, vycházejí ze strategické kultury řešení bezpečnostních problémů různými mimořádnými prostředky. Nyní zvažují vojenskou intervenci jako alternativní řešení íránského problému k dosud uplatňovanému politic-

kému tlaku, sankcím a tajným operacím (vraždám jaderných vědců, kyberútokům, výbuchům v jaderných zařízeních nebo vývojových střediscích balistického programu nebo sabotážím formou dodávek vadných součástek) s tím, jak se podle jejich mínění Írán přibližuje „zóně imunity“, po níž již bude jeho cesta k dosažení jaderné zbraně nezvratitelná. Obamovo vítězství jako vyvrcholení amerického volebního cyklu (viz první scénář americké studie) je nakonec nezbytnou umožňující podmínkou třetího scénáře.

**Izrael útočí.** Izraelským jestřábum se v prvních měsících roku 2012 podařilo přesvědčit většinu zástupců politické a bezpečnostní elity, že sankce mezinárodní komunity jsou nedostatečné a útok na Írán představuje z pohledu Izraele existenční nutnost. V návaznosti na úspěšné precedenty (Irák – Osirak, Al Kibar – Sýrie), které nevedly k eskalaci konfliktu, byl spuštěn již několik let připravovaný plán útoku na íránská jaderná zařízení. Místo původně plánovaného americko-izraelského cvičení vzlétnou za dobrých klimatických podmínek izraelské stíhačky F-15 a F-16 vyzbrojené laserem naváděnými bombami (úspěšně vyzkoušenými v Sýrii) a tankovací speciály do koridoru mezi Jordánskem a Sýrií pokračujícímu přes území Iráku (Sýrie bude značně oslabena vnitrostátním konfliktem a Jordánsko bude pouze formálně diplomaticky protestovat kvůli narušení vzdušného prostoru). Izraelské letectvo v první fázi zaútočí na tři cíle – nejtěžší bomby budou svrženy na podzemní centrifugy v Natanzu, další pak na reaktor v Araku, zařízení v Isfahanu, Bandar Abbasu a Fordowu (u města Qom). Američané, kteří se do poslední chvíle pokoušeli Izrael od útoku odradit, vydají varování Íránu, že odvetné kroky povedou k zatažení USA do konfliktu. Vzhledem k bezprecedentnímu rozsahu izraelského útoku a symbolice jaderného programu se Írán rozhodne k překvapivé odvetě, přičemž se však bude chtít vyhnout většímu regionálnímu konfliktu. Provede proto omezený raketový útok na strategické cíle v Izraeli při snaze minimalizovat civilní ztráty a na některá ropná zařízení v zálivu (vyjma iráckých). Raketové útoky na Izrael provede také Hizballáh a radikálové z Gazy. Americké námořnictvo zaútočí na strategické vojenské cíle v Íránu ve snaze zmírnit íránský raketový potenciál a protiletdeckou obranu. Izrael, jenž díky efektivnímu systému protiraketové obrany bez větších ztrát přestál íránský útok, tvrdě zaútočí na Hizballáh, přičemž hrozba americké vojenské síly zastaví další vojenskou eskalaci v zálivu. Aktivita Íránu budou dále směřovat k *proxies* ve snaze komplikovat vývoj v Iráku, Libanonu či Afghánistánu.

**Nechtěná eskalace v Hormuzu.** Spojené státy nadále posilují svou vojenskou přítomnost v Perském zálivu. Dva v současnosti dislokované lodní svazy (CSG Carl Vinson a CSG Abraham Lincoln) a celkem přibližně třicet amerických plavidel včetně dvou křižníků s protiraketovým systémem Aegis a britské (včetně HMS Daring) a francouzské lodě doplňuje v březnu třetí CSG Enterprise. Přestože záměrem militarizace v oblasti je odradit Teherán od pokusu uzavřít Hormuzský průplav a připravit se na možnou krizi podle prvního scénáře, přispívá k nechtěné eskalaci vyvolané náhodným námořním inciden-

tem (s precedenty v 80. letech). Eskalace není v ničím zájmu: Hormuzským průlivem prochází 32 % světové produkce ropy a 28 % produkce LNG, konflikt poškozují íránskou ekonomiku závislou na ropném exportu (70 %), rostoucí světové ceny i při dočasné kompenzaci ze zásob IEA hrozí poškodit ozdravování americké ekonomiky a vytvářejí soustředěný tlak globálního trhu na řešení krize. Absence absolutní kontroly íránského vedení nad částí ozbrojených složek nicméně roztáčí spirálu konfliktu. Následuje razantní americká odvěta proti íránskému námořnictvu, jejímž cílem je zamezit možnému uzavření průlivu. Íránské útoky míří na další americké cíle v oblasti (vojenské základny v Kuvajtu, UAE, Kataru nebo Bahrajnu), do konfliktu může být v této fázi zatažen i Izrael. USA zasahují raketové základny a zároveň střediska jaderného programu, Teherán reaguje útoky na ropná zařízení v Saúdské Arábii (Dhahran, Abqaiq), Kuvajtu a UAE. Eskalace probíhá rychle, teprve nyní se otevírá prostor pro diplomatické řešení. Světová ekonomika je však již otřesena.

**Americká alianční škatulata.** Obama vítězí v amerických prezidentských volbách. Motivován snahou vyhnout se eskalaci konfliktu s důsledky pro zvolna rostoucí americkou ekonomiku, zapsat se do dějin a zároveň nadále naplňovat strategii řízeného ústupu z velmocenského výsluní využívá volnosti, kterou mu poskytuje druhé volební období k rekalibraci americké alianční politiky na Středním východě. Neformální jednání postupně odbourávající elementární nedůvěru mezi USA a Íránem ústí v překvapivou diplomatickou iniciativu po vzoru roosveltovského otevření vůči SSSR (30. léta 20. století) nebo nixonovského otevření vůči ČLR (70. léta 20. století), vedenou strategickými zájmy na obou stranách. Z hlediska USA přispěje ke stabilizaci Iráku a Afghánistánu, naplní cíl kontroly a multilateralizace íránského jaderného programu a umožní Obamově vládě realizovat novou strategii regionálního vyvažování s podstatně menším množstvím nasazených vojenských kapacit. Íránský režim zruší výhodnou zónu pochybností o svých jaderných plánech, získá ale záruky vlastní bezpečnosti (za jejíž nedostatek v současné době ajatolláhové kritizují prezidenta Ahmadínedžáda, pro kterého je dohoda cestou k udržení vlastního postavení) doplněné o stažení významné části amerických jednotek, uznání regionálních ambic (mj. vlivu v Iráku) a zrušení sankcí snižujících jeho vnitřní legitimitu. Součástí dohody jsou bezpečnostní garance Izraeli a tiché zastavení podpory nestátním aktérům Hizballáhu a Hamásu, čímž se zvyšuje šance řešení blízkovýchodního konfliktu (dodatečná motivace rozhodného postupu prezidenta Obamy proti odpůrcům iniciativy). Saúdská Arábie se stává jedním z garantů restartovaného blízkovýchodního mírového procesu, a přestože přichází o výsadní postavení ve vztahu k USA, ve světle postupně klesajícího světového významu saúdské ropy a amerického postoje k bývalým spojencům během arabského jara (Mubarak) tamní totalitní režim akceptuje obnovené záruky své existence.

V současné době dochází k akceleraci politiky sankcí – včetně unijních – zacílených na íránský ropný export, který tvoří zhruba 80 % ekonomiky země. Sankce však v mnoha

ohledech mohou být problematické. Írán vyváží zhruba 3,5 milionů barelů ropy denně (především do Číny, EU, Jižní Koreje a Japonska). Ropný trh je dle odhadů schopen balancovat ztrátu zhruba 500 000 barelů denně, přičemž větší propad se začne zásadněji projevovat v ceně v důsledku nabídkového šoku. Navazující problémy by nadále komplikovaly zvládnutí ekonomické krize. Vzhledem k rozměru ropného segmentu v ekonomice by v případě exportních výpadků došlo k propadu íránské kupní síly, jenž by v počátku zasáhl především potravinový sektor. Zůstává otázkou, nakolik může íránský autoritářský režim zvíkat společenská nespokojenost a jak západní sankce ovlivní politické a společenské reformní kruhy. Je však evidentní, že sankce jsou krátkodobým a relativně krajním nástrojem. Pro EU je jistým varováním, že potenciální neúspěch zvyšuje pravděpodobnost alternativních řešení (scénář 1) či eskalací z napětí (scénář 2) a jejich délka snižuje potenciální možnosti komplexní dohody (scénář 3) bez ohledu na vývoj v USA.

*Vít Střítecký a Ondřej Ditrych*

## 8. Afghánistán: Retalibanizace nebo občanská válka?

Téma poválečné rekonstrukce Afghánistánu se stalo jedním z dominantních témat bezpečnostní analýzy a důvěryhodnosti politické praxe spojeneckých zemí. Předkládané scénáře vycházejí z kombinace dvou sad faktorů: politických a bezpečnostních. Existující modely a projekce budoucí transformace závazku ISAF jsou obvykle založeny buď na nezávislé proměnné v podobě transformace politického závazku, se závislou proměnnou míry stabilizace a rekonstrukce afghánského teritoria, či naopak nezávislou proměnnou vývoje bezpečnostního prostředí (extrapolace budoucího vývoje bezpečnostního riziku ze stávajícího stavu/současného vývoje) a závislou proměnnou v podobě povahy koaliční účasti v Afghánistánu. Autoři těchto scénářů se na základě svého předchozího výzkumu domnívají, že ani jedna možnost není vhodná. Hlavním důvodem je absence kauzálního vztahu mezi těmito proměnnými. Současně však autoři uznávají, že s těmito proměnnými má cenu pracovat, byť mimo příčinný vztah. Modelování scénářů tak bude založeno na přesvědčení, že důležitý bude souběh bezpečnostního vývoje v Afghánistánu a transformace politického mandátu ISAF, byť vztah mezi těmito faktory bude z velké míry nahodilý. To však neznamená, že nelze naznačit společné kombinace vývoje formou scénářů.

**Retalibanizace a omezení spojenecké činnosti vlivem zhoršení bezpečnostní situace v Afghánistánu.** Tento scénář je možné považovat za suboptimální z hlediska stávajících plánů USA, NATO a koalice ISAF. Klíčová je zejména bezpečnostní sada přispívajících faktorů, a to v této kombinaci: nárůst aktivit vzbouřeneckých organizací; vzestup počtu i letality teroristických útoků cíleně namířených proti vojákům mise ISAF; a nárůst počtu smrtelných teroristických útoků a záškodnické činnosti proti administrativní struktuře Afghánistánu. Ideově bude retalibanizace těžit z nárůstu hněvu Afghánců (zejména Paštúnů) vyvolaných vysokým počtem obětí na straně civilního obyvatelstva (tzv. kolaterální ztráty). Tím dojde k výraznému vzestupu vnitroafghánské poptávky po návratu silné ruky a tradičních hodnot afghánské společnosti. Jedním z politických důsledků může být „primatorizace“ prezidentské funkce v Afghánistánu. Významným politickým i materiálním faktorem je podpora Talibanu Pákistánem, který se dále bude vzdalovat spojeneckým plánům pro oblast Af-Pak. Výsledkem této kombinace bude oslabení aktivit koalice ISAF, zejména tréninkové a meta-tréninkové činnosti. Stejně tak bude opuštěna strategie koncentrace vojenských činností za účelem ochrany obyvatelstva a koncepce lokálního rekonstrukčního úsilí formou provinčních rekonstrukčních týmů. Naopak poroste význam velmi selektivních speciálních pozemních a vzdušných operací ve spíše omezeném měřítku (dominantně USA). Spojenecký plán tranzice a po-



stupné afghanizace konfliktu přestane být dominantním referenčním rámcem legiti-  
mace spojenecké účasti na poválečné rekonstrukci Afghánistánu a bude nahrazen důra-  
zem na zabránění šíření terorismu z Afghánistánu, jako tomu bylo po 11. 9. 2001. Ten-  
to bezpečnostní důraz dokáže v americkém přístupu nahradit i v rámci nadcházející pre-  
zidentské kampaně populárnější akcent stažení vojsk.

**Střet centra a periferie a postupné propadnutí Afghánistánu do občanské války.** Tento scénář je založen zejména na sadě politických faktorů uvnitř a vně Afghánistánu, byť s důležitými bezpečnostními důsledky. Za stěžejní přispívající faktory lze považovat tu-  
to kombinaci: prezidentské volby v USA v roce 2012 a prezidentské a parlamentní volby  
ve Francii v roce 2012, v rámci nichž je téma stažení vojsk z Afghánistánu velmi silně ak-  
centováno; a náhlá a zásadní změna politické orientace prezidenta Karzáiho ve formě  
distancování se od spojenecké přítomnosti a snahou co nejdříve ukončit západní pří-  
tomnost. Důsledkem této politické konfigurace bude urychlené stažení USA a spojenců  
z Afghánistánu a zanechání bezpečnostního vakua v zemi. Následovat bude nárůst dů-  
ležitosti střetu o povahu Afghánistánu jako státu včetně teritoriálních a politicko-eko-  
nomických implikací. V občanské válce, která bude následovat, proti sobě budou stát  
představitelé urbánní (kábulské) diaspory a regionálně založené domácí periferie (rurál  
a urbán mimo Kábul), která vždy bojuje proti z vnějšku vnucené centralizaci Afghánis-  
tánu. Cílem *warlordů* a Talibánu, tj. hlavních účastníků mocenského střetu, nebude pří-  
mé ovládnutí Kábulu, kde bude koncentrována moc politiků rekrutujících se z afghán-  
ské diaspory. Půjde hlavně o ovládnutí politicko-ekonomické moci v regionech, kde jak  
Taliban, tak i *warlordi* budou spoléhat na lokální podporu tribálních struktur s tím, že  
výsledkem bude geograficky neucelené rozdělení teritoria. Dalším důsledkem nebude  
Afghánistán jako základna mezinárodního terorismu (viz zkušenost z podzimu 2001)  
ani unitární, tvrdě náboženský stát, nýbrž stát existující pouze *de iure* s kombinovanou  
politickou autoritou (privatizace vs. religionizace). Taliban bude moci spoléhat na pod-  
poru Pákistánu (zejména zpravodajské služby ISI) a tím pádem se bude opět moci stát  
puristickým náboženským hnutím, zatímco *warlordi* budou znovu dominovat obchodu  
s drogami. Afghánistán se opět uzavře před sekulárním Západem a před „odpadlickými“  
státy islámského světa.

**Optimistický scénář pokračující tranzice a afghánizace konfliktu.** Tento scénář je odvo-  
zen od oficiálních úvah USA a NATO o způsobu předání konfliktu domácím politickým  
a bezpečnostním institucím v Afghánistánu. Scénář sází na omezení možných škod a to  
jak v oblasti bezpečnostní, tak i politické. Spojenecká pozice se soustředí na důstojný  
odchod, nikoliv transformaci konfliktu. Ač je ve hře spousta negativních faktorů, které  
nahrávají pesimističtější scénářům (viz výše), tento scénář některé z nich nebere do-  
statečně v potaz, a to zejména z politických důvodů (konec volebního cyklu zejména  
v USA a Francii v kombinaci s celkovou nepopulárností a finanční náročností mise ISAF  
ve spojeneckých zemích). Významný destabilizační faktor v podobě problémů tzv. Du-

randovy linie je v tomto scénáři policy-makery obvykle potlačován a Pákistán je oficiálně stále deklarován za spojence, byť reálná politická ambivalence USA a spojeneckých zemí k němu roste. Činnosti v tomto scénáři se stále více budou soustředit na přechod z bojových a podpůrných vojenských operací provinční rekonstrukční činnosti na tyto okruhy: nepřímý rozvoj a rekonstrukce, výcvik a mentoring. Co se týče prvního okruhu, nepřímý rozvoj bude stále více spoléhat na finanční příspěvky v oblasti rozvoje a subkontraktování nevládních aktérů (často domácích) pro tyto činnosti. Spojenecké země a mezinárodní organizace (OSN, EU) tak budou více podporovat oficiální rozvojovou pomoc, která nebude založena na modelu provinčního rekonstrukčního týmu. Ten bude stále více vnímán jako neefektivní nakládání s existujícími finančními prostředky (zejména finanční náročnost udržení vysoké úrovně bezpečnosti pro civilisty v těchto týmech) a jeho význam bude spíše spočívat v přemostování směrem ke spojenecké exit strategii (dle tohoto scénáře koordinované na úrovni koalice, solidární *all in*, *all out* model, nikoliv odchod úprkový). Těžiště procesu tranzice, čili předávání politické a bezpečnostní zodpovědnosti afgánským institucím, bude posunuto směrem k výcviku Afghánské národní armády (ANA) a Afghánské národní policie (ANP). Tento proces bude dále postupovat podle aktuálního vyhodnocení bezpečnostní situace v každé z afgánských provincií a stále bude založen na modelu několika odstupňovaných vln. S opačným bezpečnostním pohybem základního charakteru (tj. výrazné zhoršení bezpečnostní situace v zemi) scénář nepracuje.

Z hlediska implikací pro ČR lze postulovat několik obecných předpokladů. Zaprvé, ČR jako země se silnou alianční závislostí a slabou domácí hrozbou terorismu vycházejícího z Afghánistánu bude v budoucnosti politicky kopírovat pohyb USA v rámci ISAF blíže nežli státy se slabou alianční závislostí a slabou teroristickou hrozbou (zejména v tématech politické transformace mandátu, exit strategie apod.). Zadruhé, pravděpodobnost tohoto předpokladu relativně – byť ne diametrálně – klesá se změnou vnitropolitické situace (např. levicová vláda po dalších volbách). Zatřetí, při disonanci externího závazku s vnitropolitickou proklamací je pravděpodobné, že externí závazek bude hodnocen jako důležitější. Kromě politické motivace účasti je jedním z důvodů i relativní nenáročnost aliančního závazku ČR a snaha AČR sbírat cenné zkušenosti. Začtvrté, vývoj bezpečnostního prostředí (zejména negativní) bude významně ovlivňovat konkrétní formu zapojení ČR jako země s relativně malým podílem na koaliční stabilizaci a rekonstrukci Afghánistánu.

*Nik Hynek a Jan Eichler*

## 9. Asijsko-pacifická oblast: Úskalí i naděje

Strategické partnerství USA a ČLR i jejich zjevné, leč otevřeně nepřiznané soupeření zároveň se po řízeném ústupu z Afghánistánu a Iráku stává jedním z hlavních témat americké globální politiky. Ministryně zahraničních věcí Hilary Clintonová ve svém článku „Americké pacifické století“ (*America's Pacific Century*) v časopisu *Foreign Policy* (2011) zmiňuje kromě ČLR partnerství s Indií, Indonésií, Singapurem, Novým Zélandem, Malajsií, Mongolskem, Vietnamem, Brunejí, a s ostrovními státy v Tichomoří jako součást „komplexní strategie“ v asijsko-pacifické oblasti. Tomuto pojmu je v ČLR rozuměno jako pokračování strategie zadržování. Paradox politiky zapojení (*engagement*) cestou obchodu a investic, i zadržování (*containment*) Číny současně – prostřednictvím bilaterálních bezpečnostních vazeb s asijskými spojenci – je leitmotiv americké politiky v asijsko-pacifické oblasti. Vedle výše zmíněného výčtu nových spojenců USA přetrvávají pevné vazby s Japonskem, Korejskou republikou, Filipíny a Thajskem, klíčovými oporami americké politiky v Asii z éry bipolarity, jejichž pozice zůstává nadále nezměněná.

V USA i v ČLR dojde na podzim 2012 k změnám ve vedení státu, v ČLR bude podle očekávání potvrzen Si Ťin-pching (*Xi Jinping*) jako nový prezident. Změní se obsazení vedoucích postů ve Státní radě (tj. vládě) a dojde ke jmenování nového devítičlenného Stálého výboru Politbyra čínské komunistické strany. Vzhledem k dlouhodobé kontinuitě vývoje vztahů USA–ČLR nelze očekávat podstatné změny v bilaterální agendě, ani kdyby v USA zvítězil republikánský prezidentský kandidát. ČLR je klíčovou zemí pro americkou asijskou politiku a americké ekonomické zájmy. Americká vojenská přítomnost na Dálném východě a v jihovýchodní Asii supluje neexistenci pevné bezpečnostní architektury v tomto prostoru. Rostoucí ekonomická propojenost mezi sílicí ČLR se supervelmocí USA stále více relativizuje jejich geostrategickou rivalitu. Téma čínské bezpečnostní hrozby a ekonomické konkurence USA lze ovšem v americké volební kampani s jistotou očekávat.

**Napětí mezi Čínou a regionálními státy.** Zkušenost z vývoje americko-čínských vztahů od 80. let minulého století dokládá, že ani dramatické potlačení protivládních demonstrací v ČLR v roce 1989 nemělo za následek zvrát v posilování vzájemných vazeb. V americké volební kampani, během které je *China-bashing* již tradiční záležitostí, bude politika Pekingů vystavena tvrdé kritice. S jistotou lze v rétorice prezidentských kandidátů očekávat témata čínské měnové manipulace, sílicí vojenské moci, nezlepšující se situace lidských práv a sílicí ekonomické konkurence. Posílení americké vojenské přítomnosti v Austrálii a pokračování námořních incidentů v Jihočínském moři lze nazírat jako otázku dlouhodobého i současného trendu, zvláště v souvislosti s nebyvalým (zejména) kvalitativním a kvantitativním navýšením námořního potenciálu Indie a Vietnamu dodávkami z Ruska od roku 2011. Své námořní kapacity v souvislosti s incidenty

s ČLR v Jihočínském moři v roce 2011 posilují také Singapur, Malajsie a Filipíny. Filipíny a Vietnam v roce 2011 protestovaly proti nárokům ČLR na souostroví Spratley v prostoru Jihočínského moře, kde došlo k ozbrojeným námořním incidentům s čínskými plavidly. Současně s vlnou napětí pokračující z předešlého roku se lze obávat kritické odezvy v důsledku dopadů volného trhu ASEAN–ČLR, jehož ekonomická výhodnost je pro některé členské země ASEAN (např. Indonésie) sporná. Dohoda otevřela větší přístup ČLR k nerostným zdrojům v prostoru ASEAN, současně průmyslová produkce v těchto zemích cenově konkuruje výrobkům místním. Nezanedbatelným trendem, který bude pokračovat v roce 2012, je normalizace vztahů mezi vojenskou vládou Myanmaru a Západem – USA i EU. Politika bojkotu barmského režimu připoutala tuto zemi k Číně a asijským investorům (Indie, Korejská republika), bez prokazatelného účinku na demokratické a vnitřní stabilizaci státu rozvráceného nevyřešenými spory o autonomii mezi centrem a periferiemi. Vítězství strany Kuomintang (KMT) v prezidentských i parlamentních volbách na Tchaj-wanu počátkem roku 2012 vyhovuje shodně ČLR i USA, neboť snižuje napětí spojené s separatistickými tendencemi ostrovní země. Sporům ohledně dalších dodávek amerických zbraní Tchaj-wanu, jednoho z tradičních signálů americké vojenské podpory, však nemůže předejít. Ostrovní země i pod pokračující vládou KMT bude hledat cesty udržení své bezpečnosti před eventuálním vojenským nátlakem Pekingem.

**Paralelní globalizace a regionalizace čínské ekonomické a finanční politiky.** Zpomalení ekonomického růstu v důsledku krize eurozóny a ekonomické malátnosti USA má dopad na čínskou hospodářskou a zejména finanční politiku. Hrozba finančního propadu USA i EU nutí ČLR k více kompromisnímu chování. Lze očekávat pokračování čínské investiční expanze jak globálně, tak také rostoucí měrou v USA a Evropě, zejména v oblasti nemovitostí, infrastruktury, strategických logistických center a technologicky pokročilých výrobních firem. Významným trendem je pokračující snaha o internacionalizaci čínské měny RMB – v EU zejména s podporou Velké Británie. Čína získala podporu Japonska pro mezinárodní rozšíření RMB, od roku 2011 probíhají bilaterální jednání mezi Japonskem a ČLR o přímé směnitelnosti jejich měn, která umožní oběma partnerům vyhnout se při vzájemné směně užívání USD. Japonsko projevilo zájem nakupovat dluhopisy denominované v RMB, jež budou součástí státních devizových rezerv. Na základě dohody bude také Japonská banka pro mezinárodní spolupráci jako první zahraniční vládní instituce v ČLR vydávat dluhopisy denominované v RMB. V roce 2012 budou pravděpodobně pokračovat již započatá jednání o vytvoření oblasti volného obchodu mezi ČLR, Japonskem a Korejskou republikou. Jednání o trojdohodě podporuje hlavně ČLR, která se snaží prostřednictvím politiky volného obchodu v oblasti ASEAN a na Dálném východě ekonomicky a politicky vyvažovat Japonsko a vytlačovat USA. Japonsko mezitím projevilo zájem o vstup do USA a Austrálií vedeného obchodního sdružení *Trans-Pacific Partnership Agreement* (TPP), jehož členy jsou dále USA, Nový Zéland, Malajsie, Vietnam, Brunej, Singapur, Chile a Peru.

**Naděje pro mírová jednání na Korejském poloostrově.** Odmítnutí vstřícné *sunshine policy* jihokorejskou vládnoucí Grand National Party (GNP) se ukázalo jako neefektivní. Tlak na Pchjongjang nepřinesl posílení bezpečnosti, naopak se projevil jako potenciálně nebezpečný v kombinaci s předáním politické a vojenské moci v KLDŘ, které bylo doprovázeno téměř bezprecedentním nárůstem vojenských provokací směrem k Jižní Koreji, ale i USA. GNP je momentálně v politických preferencích na sestupu a pravděpodobně prohraje v roce 2012 parlamentní volby. Jihokorejský prezident Lee Myung-bak navíc již nemůže znovu kandidovat. Vítězství opoziční Demokratické strany, jež by měla příležitost navázat na svou liberální a celkově vstřícnější politiku vůči severnímu sousedovi, se jeví jako pravděpodobné. Pokud by v USA zůstala u moci administrativa prezidenta Obamy, naskytla by se tak podobná konstelace, která v roce 1994 vedla k uzavření dohody o zmrazení jaderného programu KLDŘ (tzv. *Agreed Framework*), v době nástupu Kim Čong-ila. Se změnou vedení státu a s příchodem Kim Čong-una v roce 2011 se tak s odstupem opakuje situace, která dává příležitost obnovit kompromisní, na *soft power* více orientovanou politiku USA vedenou v 90. letech ministryní Madeleine Albrightovou. Smlouva z roku 1994 s KLDŘ vydržela přes jednu dekádu, což lze v kontrastu s následnou eskalací bezpečnostní situace na Korejském poloostrově považovat za úspěch. Představa relativního úspěchu však musí být současně vyvážena omezitelným odhadem úsilí KLDŘ, jež může pokračovat v tajném vývoji jaderných zbraní.

Pokračující trend obchodní a finanční liberalizace v asijsko-pacifické oblasti doprovází stálý důraz USA na udržení své vojenské převahy. Ani předpokládané škrtky v americkém vojenském rozpočtu neznamenaají poměrný úbytek v zastoupení námořních a leteckých sil na západ od Havajských ostrovů. Hlavním bezpečnostním tématem v této oblasti je nezadržitelný nárůst čínské vojenské kapacity doprovázený asertivní politikou vůči sousedním zemím, zejména vůči Japonsku a sdružení ASEAN. Odlehčujícím tématem od neorealistických úvah je stejně nezadržitelná internacionalizace čínské obchodní a finanční politiky. Trvající krize na Korejském poloostrově jde na úkor zájmu všech okolních aktérů, další vnitřní vývoj v KLDŘ pod záštitou nového vůdce zůstává nadále záhadou.

*Rudolf Fürst*



## 10. Ruské volby: Tři variace na jedno vítězství

Ruské prezidentské volby, které se budou konat 4. 3. 2012, ovlivní směřování nejrozlehlejší země světa na příštích dvanáct let. Nehraje se jenom o mimořádně velké pravomoci, kterými prezident Ruské federace disponuje (je hlavou státu, určuje základní linie domácí i zahraniční politiky a fakticky je mu do značné míry podřízena i vláda). Prezidentské volby totiž budou navíc okamžikem, kdy se ruská politika nutně posune směrem k jednomu z pólů, mezi nimiž v současnosti osciluje. Prvním pólem jsou požadavky stále sebevědomější ruské střední třídy a její volání po liberálních reformách. Druhým pólem je naopak jasně deklarovaná nechuť velké části ruské politické elity politickou liberalizaci připustit, přičemž alternativou je posun k autoritářskému režimu, postavenému na kombinaci represe, mediální propagandy a ekonomických odměn pro ty, kteří se režimu podřídí. Stabilita a kontinuita se tak dostává do střetu s úsilím o demokratizaci Ruska. Řešení tohoto zásadního dilematu bude určující nejen pro budoucnost ruské domácí politiky, ale i pro vývoj vztahů západních zemí k Rusku.

Výsledek voleb bude podobně jako již několikrát v minulosti ovlivněn především tím, že kandidát, který má podporu současného prezidenta a vlády (tj. V. V. Putin), může – značně neférově a často i protizákonně – využívat tří typů „administrativních zdrojů“. Mezi tyto zdroje, které v minulosti rozhodly např. o vítězství prezidenta Jelcina v roce 1996, patří 1) využití (kvazi)monopolního vlivu státu v řadě masmédií (státní a polostátní televizní stanice i noviny); 2) zneužívání prostředků ze státního rozpočtu na volební kampaň (může se jednat např. o fondy naspořené dnes již bývalým ministrem financí Alexejem Kudrinem); a 3) nátlak na státní zaměstnance (státní správa a samospráva, školství, zdravotnictví atd.), aby jak v předvolebním období, tak i přímo při volbách podpořili preferovaného kandidáta. Nevídaná koncentrace těchto zdrojů v Putinových rukou znamená, že vítězství současného premiéra je prakticky jisté. Vyloučíme-li krajně nepravděpodobné varianty jako náhlá smrt premiéra (např. v důsledku atentátu), je třeba ve všech scénářích počítat s tím, že Putin se minimálně na příští volební období stane ruským prezidentem. Jedinou otázkou je, jak bude tohoto vítězství dosaženo a jaké důsledky z průběhu prezidentských voleb vládnoucí elita vyvodí.

**Putinův triumf.** Putin zůstává i dnes jednoznačně nejpoblárnějším ruským politikem, přičemž jeho podpora se pohybuje mezi čtyřiceti až padesáti procenty. Naproti tomu opozice je značně roztržštěná a ideologické protiklady mezi jejími proudy (komunistický, nacionalistický, liberální) spíše narůstají. Mohutné nasazení administrativních zdrojů, důkladná propaganda a osvědčené vylicení Putina jako zachránce Ruska před vnějšími hrozbami (Západ, islám, terorismus) povedou k přesvědčivému Putinovu vítězství. Tato propaganda může být ještě efektivnější, pokud v průběhu prezidentské kampaně



nastane nějaká událost, která bude moci být interpretována jako ohrožení Ruska. Sem patří například provedení teroristického útoku v Rusku, útok západních zemí na Sýrii, izraelský útok na Írán (podporovaný Spojenými státy) apod. Vzhledem ke značné zahraniční i domácí pozornosti, jež se k volbám váže, bude procento přímých volebních manipulací ve srovnání s loňskými parlamentními volbami poměrně nízké. Tomu také bude odpovídat omezená aktivizace opozičních sil. Demonstrace proběhnou jenom v prvních dnech po volbách, a to ještě pouze v největších městech. Situace se velmi rychle stabilizuje a Putin formálně vyhlásí potřebu politických reforem, které ale budou pouze kosmetického rázu. Důsledkem bude společenská letargie a všestranná stagnace země. Evropská unie nebude situaci v Rusku výrazně komentovat, a proto se budou vztahy s EU vyznačovat relativní stabilitou, například v oblasti dodávek energetických surovin či migrace z Ruska do EU.

**Nervózní vítězství.** Navzdory značnému množství zdrojů, které Putin do voleb vrhne, nebude jeho tým s to zastavit propad Putinových volebních preferencí, jež sice pomalu, ale trvale klesají. Důsledkem bude nepřesvědčivý výkon v prvním kole voleb a nutnost zúčastnit se druhého kola, kde se Putin střetne s kandidátem KSRF Gennadijem Zjuganovem. Protože liberální opozice komunistického kandidáta nepodpoří a druhého kola voleb se nezúčastní, Putin v druhém kole zvítězí. Nervozita z Putinovy klesající popularity a obavy z barevné revoluce v Rusku ovšem výrazně promění styl Putinova vládnutí v příštích šesti letech. V domácí politice nebude možno očekávat jakoukoliv liberalizaci a bude dále omezován západní vliv v zemi – dojde k uzavírání opozičních médií (Novaja gazeta, Echo Moskvy) či k režimu neloajálních neziskových organizací. Nejvýraznější změny ale nastanou v zahraniční politice. Západ, který bude obviňován z podpory opozice, začne být znovu popisován jako zdroj ohrožení země a vztahy s USA, NATO i EU se vyostří. Dlouhodobá politická izolace Ruska přitom bude jedním z klíčových nástrojů pro znovuzvolení Putina v roce 2018 či popřípadě hladké předání moci zvolenému Putinovu nástupci.

**V krvi utopená revoluce.** Putin v prezidentských volbách zvítězí, ovšem přímým či nepřímým volebním manipulacím se nevyhne. To vyvolá rozsáhlé protesty, které přestanou být vnímány jako politický střet mezi opozičními silami (KSRF, Jabloko apod.) a Putinovými politickými spojenci, ale přesunou se do roviny celospolečenského odmítnutí putinovského režimu. Demonstrace se postupně rozšíří i do menších měst a vzdálenějších regionů a budou nabývat stále radikálnějších, často násilných forem. Staronový prezident v obavě před další barevnou revolucí mobilizuje své stoupence a vyvolá tak v některých částech země krvavé střety mezi oběma skupinami. To mu umožní s odkazem na nebezpečí občanské války a rozpadu země vyhlásit stanné právo, nasadit proti opozici ozbrojené síly a prosadit hromadné zatýkání opoziční vůdců. Lze si sice teoreticky též představit, že Putinovy kroky budou neúspěšné a prezident bude svržen, ale to je vzhledem k ohromné podpoře, které se Putin stále těší v ozbrojených silách i v tajné

policii, takřka vyloučené. Po potlačení revoluce ovšem nedojde k návratu k normálnímu chodu země; místo toho budou velmi rychle omezena některá politická práva a svobody, opoziční strany zakázány a prezident si nechá posvětit další posílení svých ústavních pravomocí. Rusko se stane autoritářským státem, na jehož chod budou mít vedle prezidentské administrativy klíčový vliv tajné služby a silová ministerstva. V zahraniční politice bude důsledkem další sblížení s Čínou a napjaté období „studeného míru“ ve vztazích se Západem. EU tato situace přiměje k formulaci jednotnější politiky vůči Rusku i k urychlenému budování společné energetické politiky.

Jednotlivé scénáře se tedy liší z hlediska dvou výchozích proměnných (Putin zvítězí hladce/s problémy/pomocí manipulací a veřejnost zareaguje apaticky/masivně a dlouhodobě), jejichž kombinace pak nabízí tři výsledné scénáře vývoje ruské politiky po prezidentských volbách: 1) kosmetická liberalizace v případě jasného vítězství a apatické reakce veřejnosti; 2) utužování „putinismu“ v případě nervózního vítězství v druhém kole, doprovázeného malou mírou protestů; a konečně 3) vznik autoritářského režimu v případě zmanipulovaného vítězství a následného potlačení celospolečenských protestů proti Putinovu režimu. Ve všech těchto situacích sdílí ČR stejné zájmy jako celá Evropská unie, a je proto na místě, aby své kroky česká diplomacie do maximální možné míry s partnery v EU koordinovala. Současně ale stojí jak ČR, tak i EU jako celek před zásadním dilematem, zda upřednostňovat stabilitu v Rusku (což je politika, již fakticky dávala EU přednost doposud), anebo jeho demokratizaci. Ačkoliv se v krátkodobém horizontu může Evropské unii jevit jako výhodnější politika nezasahování, taková strategie je dlouhodobě neudržitelná. Především platí, že pokusy o vstřícné vztahy s Putinovým/Medveděvovým režimem nevedly ani ke stabilním dodávkám energetických surovin (viz ukrajinská plynová krize), ani k provádění umírněných politických reforem v Rusku, ale spíše k ústupu od demokracie. Zadruhé se nezasahování ve skutečnosti rovná podpoře Putina, protože je to opozice a občanská společnost, kdo jsou bez vnější podpory v jasně nevýhodné pozici. ČR by proto měla v EU proti snahám zemí prosazujících nezasahování do ruských vnitřních záležitostí (Německo, Itálie, Francie) prosazovat umírněnou podporu demokratizace. Výhodou přitom je, že v EU existuje rostoucí vědomí potřeby jednotné politiky vůči Rusku a zároveň značné zklamání z předchozí neúspěšné snahy o politiku vstřícnou. Konkrétně by ČR měla usilovat 1) o podporu maximální transparentnosti voleb, včetně přítomnosti pozorovatelů a případné medializace volebních manipulací; 2) o předběžnou diplomatickou přípravu společného stanoviska EU, nebo minimálně skupiny stejně smýšlejících zemí; a 3) o prosazení cílených sankcí v případě třetího scénáře (zákaz vstupu představitelů vládnoucí elity na území členských států EU, zmrazení finančních prostředků v bankovních institucích EU atd.).

*Petr Kratochvíl*