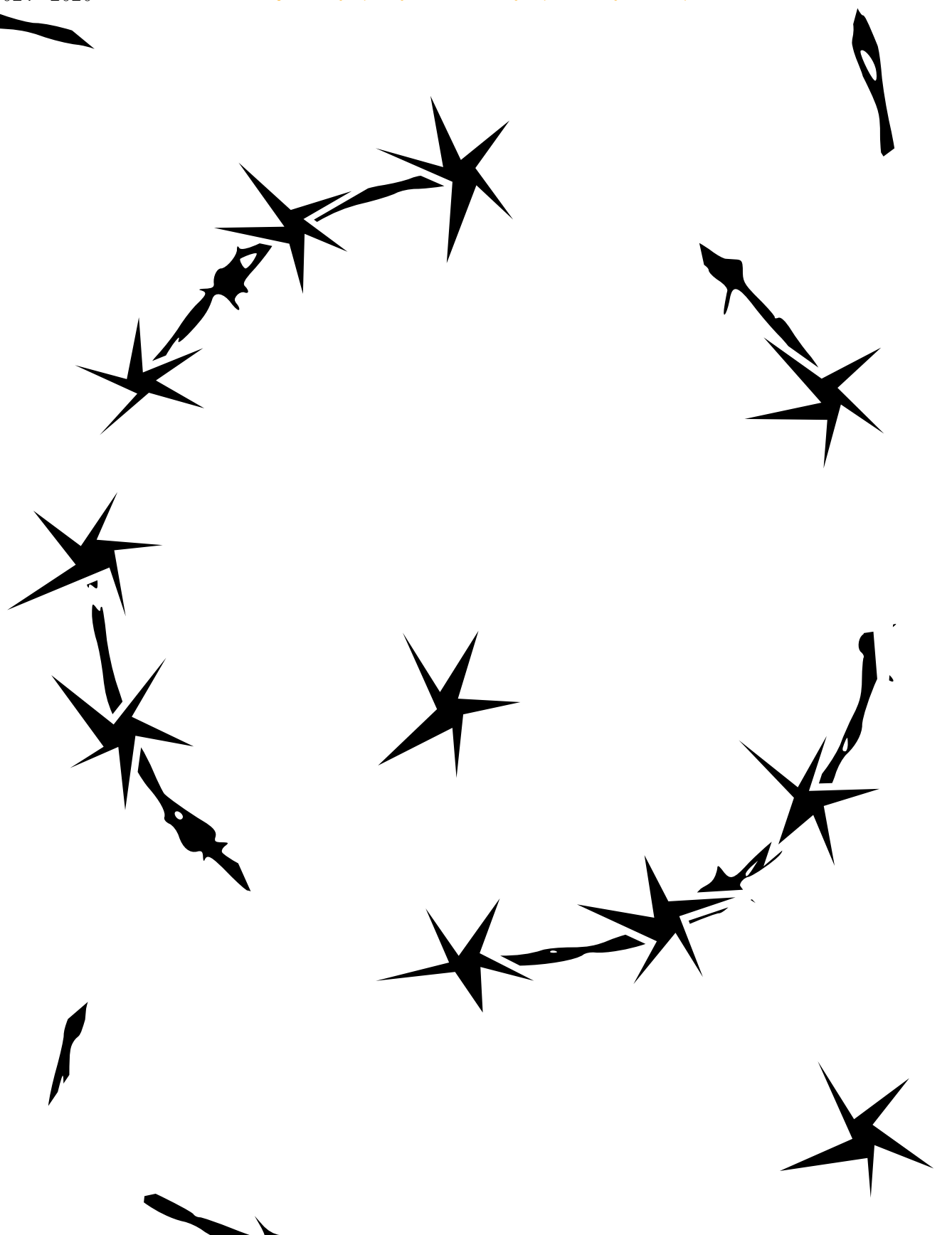


mezinárodní politika

Trendy evropské
bezpečnosti

04 Bezpečnost v Evropě 08 Diferencovaná integrace České republiky v Evropské unii 12 Koniec rastu výdavkov na obranu
14 Uznává Rusko Evropskou unii jako energetického aktéra? 18 Význam Turecka pro evropskou bezpečnost 22 Spojení
opozice proti populistickým vládám na periferii Evropy: Volby starostů v Budapešti a Istanbulu 26 Sankce a ekonomický
kolaps v Sýrii 30 Návraty do syrské bezpečné zóny z pohledu práva lidských práv 34 Vztahy Evropské unie vůči Bosně
a Hercegovině v zajetí politiky rozšiřování 38 EU jako prostředník jaderné bezpečnosti mezi Íránem a USA

02 > 2020





Editorial

Vážení čtenáři, držíte v ruce druhé číslo letošního ročníku Mezinárodní politiky. Tentokrát se autoři zabývají tématem trendů evropské bezpečnosti, které zkoumají z různých úhlů pohledu. Číslo otevíráme naším již tradičním žánrem, kulatým stolem, ve kterém jsme se ptali, jak byla světová a národní bezpečnost ovlivněna koronavirovou krizí.

„Krise poukázala na absenci funkčního systému globálního vládnutí. Multilateralismus se ukázal jako rukojmím geopolitického soupeření bez schopnosti nabídnout efektivní či legitimní řešení.“

Slovo „národní“ je zde klíčové, neboť již nějakou dobu se odborná i laická veřejnost zabývá budoucností národních států. Dnes, v době globální propojenosti, více než kdy dřív je nezbytné se zamyslet nad jejich další úlohou. Z našeho pohledu z euroatlantického prostoru se zdá, že jejich role ustupuje do pozadí, avšak například opětovné rozhoření konfliktu v Náhorním Karabachu ukazuje, že představám o národních státech a s nimi spojeným nacionalismem ještě zdaleka neodzvonilo. Jak se tedy vyrovnat s evropskou bezpečností v této nelehké době světové pandemie?

„Největší hrozbou je Evropa sama sobě, a to díky vnitřní nejednotě a přetrvávající dominanci národních zájmů, které omezují hledání společných řešení hlavních bezpečnostních hrozeb v podobě klimatické změny či geopolitické slabosti.“

Začtete se spolu s našimi autory do jednotlivých aspektů bezpečnostní problematiky, které jsme pro vás vybrali.

Účast přijali: Alžběta Bajerová,
Petr Boháček, Jana Robinson & kol.,
Dagmar Rychnovská, Daniel Volf

Bezpečnost v Evropě



Alžběta Bajerová působí jako analytička v NATO HQ v Bruselu a ve Výzkumném centru AMO. Pracovala v expertním centru kybernetické obrany NATO či v Národním úřadě pro kybernetickou a informační bezpečnost. Soustředí se na problematiku informačních operací, kybernetické bezpečnosti a zahraničního vlivu v ČR.

Petr Boháček je analytikem Výzkumného centra AMO, zabývá se bezpečností a kosmickou politikou a transatlantickými vztahy. Působí jako výzkumný pracovník FSV UK se zaměřením na planetární obranu, téžbu ve vesmíru a laserové kosmické aplikace. V minulosti pracoval jako politiký a bezpečnostní analytik pro region amerických států pro několik zahraničních firem, publikoval v českých i mezinárodních médiích a založil analytický portál Evropský bezpečnostní žurnál.

Jana Robinson a kolektiv autorů z organizace Prague Security Studies Institute (PSSI). PSSI je nezisková nevládní organizace, jejímž posláním je pomáhat chránit a posilovat svobodu jednotlivců a demokratických institucí ve střední a východní Evropě i mimo ni. Institut se také snaží osvětlit vybrané nekonvenční hrozby vycházející z aktivit autoritářských režimů, které mají za cíl zpochybnit transatlantickou alianci a její partnerství po celém světě. PSSI se rovněž věnuje vzdělávání a výcviku studentů a mladých odborníků zaměřených na bezpečnost.

Dagmar Rychnovská je politoložka se specializací na bezpečnostní studia. Zabývá se společenskými, politickými a bezpečnostními aspekty nových technologií, proměnami bezpečnostní expertizy, problematikou biologické bezpečnosti a regulací výzkumu dvojího použití. V současnosti působí jako lektorka a výzkumnice na University of Sussex.

Daniel Volf pracuje na Ministerstvu zahraničních věcí ČR jako zástupce ředitele Odboru zahraničně-politických analýz a plánování. V minulosti působil v České televizi, OBSE a posléze přešel do diplomacie. Ze zahraničního působení pobýval např. v Bosně a Hercegovině, Izraeli nebo ve Francii.

— Co považujete za aktuální největší hrozbu evropské bezpečnosti a proč?



Alžběta Bajerová: Za největší hrozbu evropské bezpečnosti považuji erozi evropské jednoty, rozklad politické kultury a vzestup populismu. Tyto praskliny v systému Evropě zabraňují efektivně čelit všem dalším hrozbám, jelikož snižují schopnost států a mezinárodních organizací adekvátně reagovat. Ať už vnímáme jako největší bezprostřední hrozbu agresi Ruska, rostoucí vliv Číny nebo blížící se environmentální katastrofu, kterou vidím jako velmi palčivý a zároveň minimálně řešený problém, bez schopnosti přijímat jednotná a fakty podložená opatření riskujeme, že podlehneme všem těmto hrozbám zároveň.

Petr Boháček: Největší hrozbou je Evropa sama sobě, a to díky vnitřní nejednotě a přetrvávající dominanci národních zájmů, které omezují hledání společných řešení hlavních bezpečnostních hrozeb v podobě klimatické změny či geopolitické slabosti. Jak cíle klimatické neutrality, tak Společná obranná a bezpečnostní politika zůstávají v područí teritoriálně vymezených zájmů a neschopnosti zohlednit hrozby ostatních, jejichž výsledkem je malá akceschopnost. Hrozby, které z toho vyplývají, jsou neschopnost bezpečnostně stabilizovat periferie Evropy, ale také to, že než se podaří naplnit ambice stát se reálným geopolitickým hráčem, tak se Evropa stane geopolitickým kolbištěm mezi Čínou a USA.

Jana Robinson a kol. PSSI: Největší hrozbou je aktuálně právě rozdrobenost a obtížná prioritizace hrozeb. Z našeho pohledu je klíčové prohlubující se rozklížení euroatlantické vazby, což v důsledku vede k narušení fungování institucí, na nichž stojí současný liberální světový řád.

V rámci evropské bezpečnosti je rizikem narušení evropské integrity v důsledku vnitřních a vnějších hrozeb, které působí rozdílně na jednotlivé státy a znesnadňují hledání společných řešení. Vnější hrozby jsou hlavně hybridní formy boje, ekonomické a fi-

nanční hrozby a globální problémy jako migrace a oteplování. Za vnitřní hrozby považujeme narušení demokratických hodnot, populismus nebo porušování lidských práv.

V nejasném bezpečnostním prostředí se pak zvláště daří hybridnímu působení. Postupu, který aktér využívá ke snížení strategické autonomie protivníka tím, že využije kombinace nástrojů, jimiž koordinovaně působí na slabiny protivníka s dostatečně nízkou intenzitou, aby nedošlo k reakci jeho bezpečnostního systému, avšak v dlouhém časovém horizontu. Má to rovněž vertikální a horizontální eskalační potenciál. Hodí se pro aktéry, kteří nejsou schopni prosazovat své zájmy otevřeně v situacích, kde není praktické započít ozbrojenou akci.

Dagmar Rychnovská: Za zásadní hrozbu pro evropskou bezpečnost považuji rozpad demokratických institucí na národní i mezinárodní úrovni. Instituce odrážejí ochotu aktérů řešit kolektivní problémy smírně a pomoci demokratických mechanismů, jak v národním, tak mezinárodním kontextu. Pouze na půdorysu fungujících demokratických institucí můžeme efektivně a zároveň inkluzivně řešit globální politické a bezpečnostní problémy jako např. klimatickou krizi, globální pandemii nebo regulaci výzkumu, vývoje a šíření nebezpečných technologií např. jaderných zbraní. Pokud tyto instituce přestanou fungovat, ať již proto, že jim společnost nevěří a stanou se tak neefektivními, nebo proto, že se stanou rukojmím autoritářských tendencí a nástrojem útlaku, otevírá to prostor pro násilná řešení a jednostrannou akci. Z toho důvodu považuji za klíčové pečovat o domácí demokratické instituce a posilovat kulturu multilateralismu v mezinárodní politice. Například pro Evropskou unii může být současná situace dobrou příležitostí pro posílení sdílených kompetencí v oblastech, kde koordinace evropských států a společná akce zatím chyběla, a zároveň pro důraznější působení v mezinárodních

institucích, kde v posledních letech citelně oslabila ochota Spojených států nastavovat agendu.

Daniel Volf: Bylo by příliš zjednodušující hovořit pouze o jedné hrozbě. Bezpečnostní prostředí se vyvíjí a objevují se nové trendy, jež je třeba vzít do úvahy. Stále čelíme „klasickým“ bezpečnostním výzvám, které známe, a současně se musíme vyrovnávat s novými hrozbami, které souvisejí s narůstající provázaností dnešního světa a naší narůstající závislostí na online prostoru.

Z oněch tradičních hrozeb je nutné zmínit revizionistickou politiku současného ruského režimu, jež otevřeným zpochybňováním vývoje od konce studené války otevřeně podkopává základy a legitimitu demokratického vývoje v zemích ve střední a východní Evropě a v případě několika svých sousedů ukázal, že při prosazování svých zájmů neváhá použít i sílu.

Vážnou hrozbu představuje pro Evropu i pás krizí sahající od Sahelu přes severní Afriku po Blízký východ. Nestabilita v těchto regionech přerůstající v rozpad státních struktur některých zemí a její dopady, včetně migrace, má přímý vliv na evropskou bezpečnost.

Kybernetické útoky jsou novým typem hrozeb, kterému musíme čelit. Jarní útoky na několik nemocnic ukázaly, že jejich dopady mohou být potenciálně stejně nebezpečné jako útoky konvenční. Toto nebezpečí bude narůstat i v souvislosti s budováním sítí 5G, jež dále rozšíří naši závislost na moderních technologiích.

A v neposlední řadě je pro zemi naší velikosti a vlivu nebezpečím eroze mezinárodního řádu založeného na pravidlech. Krize multilateralismu sice není tak hmatatelná, ale potenciálně a v dlouhodobém horizontu stejně nebezpečná, jelikož hrozí, že se svět přemění v džungli, kde bude platit právo silnějšího.

Mnoho vlád zastihlo propuknutí epidemie COVID-19 zcela nepřipravených. Jaké limity odhalila koronavirová krize z hlediska zajištění bezpečnosti státu?

Alžběta Bajerová: Podle mého názoru jednalo mnoho států bezkonceptně, chaoticky. Především Česká republika nevládla po začátku první vlny vybudovat strategický plán pro následující měsíce. Toto vakuum pak vyplnila populistická rozhodnutí, která byla nepřiměřená situaci, a zmatečná komunikace vládních činitelů devalvující závažnost epidemie v očích veřejnosti, a učinila ji tak zranitelnou vůči dezinformacím a odmítavou k dalším opatřením. Stát se zároveň projevil jako neflexibilní, neschopný pružně mobilizovat zdroje a navyšovat kapacity tam, kde je to třeba. Všechny tyto a další limity bohužel hrozí projevit se v jakékoli další krizi. Stát by měl proto připravit důkladnou analýzu situace a na jejím základě učinit nemalé systémové změny.

Petr Boháček: Krize poukázala na absenci funkčního systému globálního vládnutí. Multilateralismus se ukázal jako rukojmím geopolitického soupeření bez schopnosti nabídnout efektivní či legitimní řešení. Výsledkem bylo, že se státy v propojeném a vzájemně závislém světě naopak snaží uzavřít do sebe, jelikož je to jediný nástroj pro zajištění nevojenské bezpečnosti, který mají k dispozici. Z podstaty globalizovaného světa to ale není reálné. Koronavirová krize tak zpochybnila multilateralismus jako klíčový nástroj pro zajištění bezpečnosti geopoliticky slábnoucí Evropy. Zatímco USA tento odklon již signalizují delší dobu např. rezignací na dohody o odzbrojování, Evropa se ve své vojenské bezpečnosti nemůže spoléhat pouze na obranné kapacity, jelikož je nemá. Naopak pozitivem v krizi v evropském kontextu byl za několik desítek let největší krok v evropské integraci v podobě společného zadlužení. Zdali tento krok povede i k opravdové fiskální a obranné integraci, je otázkou, stejně jako zdali je nutnost globální krize pro hlubší integraci dlouhodobě udržitelný model.

Jana Robinson a kol. PSSI: Tuto otázku je těžké takto paušalizovat, jelikož státy přistoupily k řešením a opatřením různým způsobem, a je také třeba zohledňovat kulturní a teritoriální aspekty.

Obecně se jako důležitá ukázala efektivní krizová komunikace (s čímž úzce souvisí budování komunikace strategické). Jak se projevilo, v krizových situacích je nezbytná a je nutné být na ni připraven předem. Stát musí být schopen obhájit své kroky, aby si zachoval když už ne přizeň obyvatel, tak alespoň pochopení a podporu pro svá krizová opatření. V opačném případě stát možná nalézá rozumná řešení, ale bez podpory obyvatel se krize nadále prohlubuje.

Dagmar Rychnovská: Koronavirová epidemie bohužel ukázala, že na globální zdravotní krize, jako je ta současná, nejsme zcela připraveni. Paradoxní je, že Česká republika má velmi dobré předpoklady se s takovouto krizí úspěšně vypořádat: má kvalitní a univerzálně dostupnou zdravotní péči, funkční systém hygienických stanic i velmi solidní infrastrukturu a expertizu na biologickou ochranu před nebezpečnými nákazami. V globálním měřítku je Česko vyspělá a bohatá země, ale zároveň má podfinancované veřejné zdravotnictví, které balancuje na hraně, zejména co se týče personálního zajištění péče. Jako nejslabší článek systému se pak ukázaly politické instituce, respektive vláda, jež se nedaří pružně reagovat na nastalou situaci a přetavit lidské i materiální zdroje ve funkční a důvěryhodný systém epidemiologické ochrany. To, že si Češi (respektive zejména Češky) nejprve museli šít ochranné roušky a teď je odmítají nosit, je symptomatické – lidé ztrácí důvěru ve vládu, instituce, média i experty. Krize západních demokracií je

dnes často spojovaná s vlivovými operacemi Ruska a Číny, ale neměli bychom zapomínat, že podhoubí pro nedůvěru v liberální instituce a politické elity si budujeme úspěšně sami.

Daniel Volf: Pandemie nemoci COVID-19 prokázala, že bezpečnost našich společností dnes více než kdy dříve není pouze otázkou vojenských kapacit, které jsme vybudovali, abychom čelili tradičním bezpečnostním výzvám. Ty jsou nadále klíčové, nelze na ně zapomínat a bylo by nešťastné kvůli ekonomickým dopadům pandemie např. zapomenout na náš opakovaný závazek navýšit výdaje na obranu na 2 % HDP. Pandemie nám ale ukázala, že současně je nutné pracovat na posílení odolnosti našich společností, která bude stát na mnoha vzájemně se doplňujících pilířích. Nikdy nebudeme schopni se připravit na všechny možné krize, nikdy nebudeme znát jejich přesné kontury. Ale s jistotou můžeme predikovat, že krize přijdou. Nemusí být nutně epidemiologického charakteru, může se jednat o masivní kybernetické útoky nebo dopady klimatické změny. Musíme mít proto funkční mechanismy, jak se s asymetrickými šoky co nejlépe vyrovnat. Musíme posilovat naši odolnost.

Musíme tak změnit své vnímání „bezpečnosti státu“ jako něčeho, co zajišťují výhradně silové složky. K lepšímu zajištění bezpečnosti státu vede cesta i např. skrze posilování dodavatelských řetězců, abychom se v krizové situaci neocitli zcela odkázáni na jednoho dominantního dodavatele, jako se nám to letos na jaře stalo v oblasti zdravotnických pomůcek, nebo skrze důkladnější prověřování zahraničních investic do strategických oblastí našich ekonomik z důvodu bezpečnosti atd. Jde přitom o oblasti, kde má silné kompetence EU, a ta tak musí být součástí naší odpovědi.

Je vůbec možné dnes ve věku hybridních hrozeb, kyberútoků, fake news atd. hovořit o zajištění bezpečnosti státu?

Alžběta Bajerová: I nadále je to samozřejmě nezbytné. V kontextu kybernetických a hybridních hrozeb ale nemůžeme přemýšlet v binární rovině mír–válka, kyberútokům a vlivu dezinformačních kampaní totiž nelze zcela zabránit. Úkolem státu tváří v tvář novým hrozbám je pružně reagovat na jejich rychlý, neustálý vývoj a kontinuálně zajišťovat bezpečnost na úrovni, která je v danou chvíli ta maximální možná.

Petr Boháček: Pokud mluvíme o zabezpečení formou budování odolnosti společnosti vůči těmto hrozbám, tak menší státy mohou fungovat dobře jako teritoriálně vymezené administrativní celky pro oblasti vzdělání či sociálního zabezpečení. Jen vzdělaná a sociálně zabezpečená občanská společnost pak může takovým hrozbám čelit. Stát má jinak v řešení přeshraničních hrozeb velmi omezené kapacity, ale i teritoriálně omezené možnosti.

Jana Robinson a kol. PSSI: Bezpečnost nikdy v minulosti nebyla absolutní. Státy a společnosti se vždy snažily vyhodnotit povahu a závažnost existujících rizik a efektivně se na ně připravit. Stejný úkol nás čeká v rámci současného dynamického vývoje. Státní a nadnárodní instituce dnes, stejně jako v minulosti, musí vyvíjet nové postupy při zabezpečení bezpečnosti. Důraz musí být kladen na budování odolnosti obyvatel vůči hybridním hrozbám. Neklesá potřeba tradiční „hard security“, při tom ale roste komplexnost na úrovni ekonomické a informační bezpečnosti a každý občan je do jisté míry součástí tohoto boje.

Dagmar Rychnovská: Dokud bylo zajištění bezpečnosti státu chápáno jako obrana před vnější invazí, tak bylo možné posuzovat schopnost

státu ubránit se nepříteli. V průběhu minulého století ale došlo k zásadním proměnám chápání bezpečnostních hrozeb i mezinárodního systému, ve kterém státy existují. Dnešní státy nejsou a ani nemohou být plně suverénní v klasickém slova smyslu a stejně tak dlouhodobě ztrácejí monopol na legitimní násilí. To souvisí nejen s často zmiňovaným přenosem kompetencí na nadnárodní úroveň, ale např. i s privatizací bezpečnosti. Do zajišťování bezpečnosti tak vstupují mnozí další hráči – kromě mezinárodních organizací jako OSN, NATO či EU, které hrají zásadní roli např. v politice nešíření zbraní hromadného ničení, boje proti terorismu nebo organizovanému zločinu, jsou to ale i soukromé firmy. Banky jsou zapojené do boje proti financování terorismu, soukromé bezpečnostní firmy se podílejí na mírových operacích a technologické firmy poskytují armádě, policii a dalším bezpečnostním složkám klíčové technologie, infrastrukturu a expertizu pro zajištění zásadního spektra jejich agendy. Například ve Velké Británii jsou do boje proti terorismu nepřímo zapojeny i univerzity a potažmo univerzitní lektori a lektorky – mají sledovat a hlásit případné podezření na radikalizaci studentů. Bezpečnost je tak dnes třeba vnímat jako mnohvrstevnatou, kde stát je nevyhnutelně jen jedním z aktérů. O to větší pozornost bychom ale měli věnovat tomu, kdo a jak vstupuje do rozhodování o bezpečnostní agendě, kdo a jak ji zajišťuje a jak zajistit co nejvíce demokratický dohled nad tímto komplexním procesem.

Daniel Volf: Předně, hybridní hrozby či fake news nejsou výsadou dnešního věku. Masová vražda polských důstojníků a příslušníků inteligence v Katyni provedená NKVD v roce 1940 a sváděná po desetiletí na nacistické Německo se plně kvalifikuje jako fake

news. Ani hybridní hrozby, při vědomí neustálenosti definice takového pojmu, pod nímž si řada lidí představí různé typy hrozeb, nejsou výsadou 21. století. Ale zejména, existence hybridních hrozeb, kyberútoků či fake news nemůže být důvodem pro rezignaci na zajištění bezpečnosti států. Naopak, musí být výzvou k přizpůsobení se a nalezení nových způsobů, jak bezpečnost státu zajišťovat na národní, evropské či alianční úrovni. A také se tak děje. Evropská unie v reakci na ruské dezinformační kampaně založila v roce 2015 East StratCom Task Force, která má silnou podporu, a na jejíž činnosti se podílí i ČR. Severoatlantická aliance má hybridní hrozby v oficiální agendě od summitu ve Walesu a na summitu ve Varšavě v létě 2016 se rozhodla učinit z kybernetické oblasti pátou operační doménu. Skvělou práci odvádí Centrum excelence pro kybernetickou obranu v Tallinnu, jehož je ČR členem. A tak by se dalo dlouho pokračovat. ●

Diferencovaná integrace České republiky v Evropské unii



V posledních dekádách došlo ke značnému rozvoji forem diferencované integrace. Existující zkušenost ukazuje, že se na jejich půdorysu vytváří pomyslné integrační jádro. České zapojení do forem diferencované integrace nelze vysvětlit pouze skrze optiku národních zájmů, ukazuje se, že roli hrají i otázky spojené s **národní identitou**.

Diferencovaná integrace, tedy skutečnost, že se některých integračních iniciativ v rámci EU neúčastní všechny členské státy či se jich účastní státy stojící mimo EU, je již několik dekád v rámci procesu evropské integrace nejen teoretickou možností. Termín diferencovaná integrace je často vnímán, že obsahuje koncepty, jako je flexibilní integrace, vícerychlostní integrace, variabilní geometrie či Evropa à la carte. S těmito koncepty je také často zaměňován. Formálním vyjádřením jedné z forem diferencované integrace je tzv. mechanismus posílené spolupráce. Hlavním východiskem je poskytnout členským státům možnost nepostupovat vždy společně, a tak zajistit, že nedojde k paralýze, kdy je partikulární integrační iniciativa zablokována jedním členským státem či jejich malou skupinou.

Stručný přehled historie iniciativ diferencované integrace

První zmínka o formě diferencované integrace se objevila v sedmdesátých letech minulého století v Tindemansově zprávě (1975) s ohledem na vytvoření dvourychlostní integrace v oblasti hospodářské a měnové politiky. Tento návrh však nebyl nakonec podpořen a formy diferencované integrace se tak začínají objevovat až od následující dekády (např. podpisem Schengenské dohody). Jejich výrazný rozvoj nastal po

finanční a dluhové krizi v eurozóně (viz např. Evropský stabilizační mechanismus, bankovní unie či Fiskální kompakt). V současnosti existuje v EU mnoho forem diferencované integrace. Patří však mezi ně jak formy, kterých se neúčastní všechny členské státy EU, ale zároveň se jich účastní i země stojící mimo EU (např. Schengenská spolupráce), tak formy, kterých se z různých důvodů účastní pouze skupina členských zemí (např. hospodářská a měnová unie, výjimky jsou Dánsko či Velká Británie, pokud jde o prostor svobody, bezpečnosti a práva, sociální politiky či bezpečnosti a obranné politiky). Existují však také formy, kterých se účastní všechny členské státy EU a také státy stojící mimo EU (např. jednotný trh a jeho rozšíření skrze EHP). Jde také o formy integrace stojící mimo unijní právo a založené na mezivládních dohodách, kterých se neúčastní všechny členské státy (např. Fiskální kompakt).

V poslední dekádě také došlo k několika pokusům, úspěšným i neúspěšným, o aktivaci výše zmíněného mechanismu posílené spolupráce. Tím se existující formy diferencované integrace dále rozšířily. V poslední dekádě došlo k šesti pokusům o spuštění mechanismu posílené spolupráce, které přešly autorizační fází. Pět z těchto pokusů vedlo k aktivaci a následné implementaci mechanismu. Jde o následující: 1) evropský patent, 2) rozvody přeshraničních

manželství, 3) přeshraniční otázky ve věcech majetkových poměrů v přeshraničních manželstvích, 4) úřad evropského veřejného žalobce a 5) speciální forma posílené spolupráce v obraně (PESCO). Další je zatím v autorizační fázi a jeho implementace se v nejbližší době neočekává (daň z finančních transakcí). K těmto šesti iniciativám lze přidat také aktivovaný mechanismus společného podniku pro evropské vysoce výkonné počítače, v jehož případě se však nejedná o klasický mechanismus posílené spolupráce.

Dosavadní zkušenost s formami diferencované integrace

Z existujících aplikací mechanismů diferencované integrace, a především posílené spolupráce, lze vyvodit několik pozorování a poučení pro jednotlivé členské státy. V první řadě existuje štěpení eurozóna vs. zbytek. Jádro členských států, které se účastní všech forem posílené spolupráce a obecně forem diferencované integrace, tvoří členské státy eurozóny. Pouze Bulharsko se jako stát mimo eurozónu účastní všech autorizovaných mechanismů posílené spolupráce (pokud nebereme v potaz otázku daně z finančních transakcí). Dále existuje geografické štěpení. Severoevropské a východoevropské členské státy se účastní posílené spolupráce méně často než 9

Koniec rastu výdavkov na obranu

Ruská anexia Krymu zapríčinila v mnohých krajinách Európy postupný rast výdavkov na obranu. Pandémia zrejme spôsobí podobne radikálny, no bohužiaľ opačný trend.

NATO si uvedomilo, že ubrániť Pobaltie by mohol byť problém.

Priebeh vojny v Gruzínsku v lete 2008 motivoval Kremel výrazne zreformovať vlastnú armádu. Toto použitie vojenskej sily na území iného štátu na periférii Európy však nemalo výraznejší vplyv na ostatné krajiny regiónu. Z letargie blahobytu vytrhla Západ skôr nasledujúca finančná kríza a najbližších šesť rokov sa tak nieslo v znamení ďalšieho poklesu výdavkov na obranu. Ratovať bolo treba hospodárstvo a obrana išla v Európe bokom. Anexia Krymu to zmenila. Ukázala efekt ruskej reformy armády a NATO si zrazu uvedomilo, že ubrániť Pobaltie by mohol byť problém. Mnohým politikom v Európe sa zas pri pohľade na vlastnú vojenskú techniku zahmlilo pred očami. Rozpočty na obranu začali konečne rásť a pravdepodobne by rástli aj naďalej, keby neprišla pandémia a koronakríza. V dnešnej situácii si tak už možno len ťažko predstaviť, že Európa bude ďalej navyšovať obranné výdavky.

Generačná príležitosť

Posledných päť rokov by sa dalo bez prehánania označiť za „window of opportunity“ v rezorte obrany, alebo inými slovami za akúsi príležitosť na generačnú obnovu techniky, prekopanie plánovacích a logistických procesov i celkovú zmenu zmysľania o bezpečnosti. Nič podobné tu niekoľko dekád nebolo a zároveň to prišlo v najvyšší čas, keďže v roku 2014 dosiahli výdavky európskych členov NATO najnižšiu úroveň od konca studenej vojny.

Pomerne veľa sa pritom v predošlých piatich rokoch podarilo dosiahnuť doma aj v zahraničí práve vďaka všeobecnému konsenzu a ochote opäť investovať do obrany. V poslednej chvíli pred vypuknutím pandémie sa tak českému ministerstvu obrany podarilo podpísať zmluvy na dodávku izraelských mobilných radarov pre protivzdušnú obranu a amerických bojových aj viacúčelových vrtuľníkov, ktoré majú nahradiť dosluhujúcu sovietsku techniku.

Najväčším úspechom by však bolo, ak by sa v plánovanej podobe podarilo dokončiť už naštartovaný proces obmeny pásových obrnencov a delostrelectva, ktorých dôležitosť naplno ukázali práve boje na východnej Ukrajine. Potreba tejto techniky pritom spočíva nielen v nutnosti vyzbrojiť ťažkú mechanizovanú brigádu, ale aj v náraste dôležitosti obrany územia Aliancie predovšetkým na východnom krídle. Podobným smerom sa vydali mnohé ďalšie krajiny NATO. Litva kúpila nemecké kolesové bojové vozidlá pechoty, americké viacúčelové helikoptéry a nórsky systém protivzdušnej obrany. Estónsko investuje do pásových obrnencov a húfnic. Maďarsko nakúpilo tanky aj húfnice z Nemecka a Poľsko s Rumunskom získajú z USA raketové delostrelectvo a niekoľko batérií systému Patriot. Varšava si k tomu ešte pribalí lietadlá piatej generácie F-35.

No osviežilo sa i celkové myslenie. Pojem odstrašenie sa vrátil do slovníka, hybridné hrozby získali na dôležitosť, zvýšil sa dôraz na prepravu a logistiku, ktoré koordinuje nové aliančné veliteľstvo v Ulme, a aj EÚ naštartovala svoju obrannú spoluprácu, o čom dnes svedčia skratky ako PESCO, CARD, EDF či MPCC. Akurát NATO stále používa Strategickú koncepciu z roku 2010, pretože vyjednávanie čokoľvek nového všetkých odrádza.

Naspäť do normálu

Dnes sme ale s najväčšou pravdepodobnosťou svedkami konca tohto jedinečného obdobia. Ten, kto nevyužil príležitosť, zrejme už nedostane na to ďalšiu možnosť. Ako prvý môžeme rovno odpísať záväzok

členských krajín NATO zo summitu vo Walese, že do roku 2024 budú na obranu vynakladať aspoň 2 % HDP. S tým napokon asi nepočíta ani české ministerstvo obrany. Pomyselne sa tak vraciame do normálu, ktorý tu panoval pred anexiou Krymu. V Spojených štátoch sa začína hovoriť o potrebe prioritizovať medzi budúcimi nákupmi v dôsledku možnej priepasti medzi tým, čo by bolo potrebné zaobstarať, a tým, na čo reálne budú prostriedky. Najlepšie to vidieť na inak kľúčovom námorníctve, ktoré svoj cieľ disponovať 355 plavidlami do roku 2030 obhaja už len z povinnosti. Rozpočet ministerstva obrany pritom navrhuje nielen menej nových lodí, ale aj menej peňazí na ich výstavbu. Prostriedky USA na infraštruktúrne projekty v Európe sa z časti presunuli na výstavbu plotu na hranici s Mexikom, plánuje sa zníženie počtu amerických vojakov v Nemecku a aktivity zamerané na odstrašenie Ruska budú mať v roku 2021 zrejme o 30 % nižšie financovanie než v roku 2019. Väčšina týchto opatrení pritom ešte nezohľadňuje katastrofálny dopad pandémie na hospodárstvo USA, ktorý sa plne ukáže až v najbližších mesiacoch.

Ilustratívnym je aj prípad Slovenska. Tomu sa síce podarilo zachrániť svoje vojenské letectvo nákupom amerických nadzvukových lietadiel a vrtuľníkov, no už krátko po februárových voľbách v roku 2020 nový minister obrany oznámil nutnosť upraviť splátky za stíhačky z dôvodu blížiacej sa krízy. Nákup kolesových transportérov, ktorý za minulej vlády zamrzol pre banálny spor o slovíčka v novej bezpečnostnej stratégii, sa už tiež asi nikdy nerozbehne. Lepšie na tom nie je ani EÚ, ktorá už počítá s výrazným obmedzením financovania svojich obranných iniciatív. Európsky obranný fond zrejme dostane z ďalšieho viacročného rozpočtu o 40 % menej prostriedkov oproti plánu a investície do vojenskej mobility osekajú asi až o tri štvrtiny. V Českej republike debatu neďávno rozprúdil premiér a armáda už hľadá spôsoby ako zachrániť nákup pásových obrnencov. Za obeť padnú zrejme investície do logistiky.

Dovolenka v Juhoslávii

Česká republika je pritom na tom ešte relatívne dobre v porovnaní s ostatnými

krajinami. Schodok štátneho rozpočtu síce kvôli koronakríze dosiahne 500 mld. Kč, čo je viac než desaťnásobok deficitu pôvodne plánovaného na tento rok, no verejný dlh krajiny v pomere k HDP nedosahuje ani 40 % a nezamestnanosť pred krízou prakticky neexistovala. Priestor na manévrovanie tu teda je a nemal by byť dôvod obmedzovať plánované investície do armády. K investíciám do armády sa však v celej Európe pristupuje ako k dovolenke v Juhoslávii za socializmu. Obrázne povedané, bolo by fajn tam ísť, ale dokážeme bez toho žiť, veď máme aj Tatry. A tak veľmi podobne si doprajeme nejaký ten nový kvér len v prípade, ak sú k tomu všetky hviezdy priaznivo naklonené, ale štandardne sa uspokojíme aj so sovietskymi BVP-čkami a na V3S-kách budú vojaci jazdiť, ešte aj keď dokončia rýchlovládnu z Prahy do Berlína.

Namiesto toho by sme však armádu mali chápať ako poisťku, ktorá nám v prípade potreby zachráni aspoň základ toho, čo si celý život snažíme postupne budovať. Nikto si asi nezruší poisťku svojho bytu, či domu len preto, že posledných päť rokov nevyhorel. No my sme v Európe schopní osekávať investície do obrany, pretože naše momentálne priority sú bohvieprečo niekde inde. Až ten barák začne horieť, čas meniť priority už nebude. V roku 2014 začalo horieť u suseda na Ukrajine a my sme hneď začali hľadať v nesplatených šekoch, či sme nezabudli zaplatiť za poisťku domu. Ako vysvitlo, poisťku sme nezaplatili. Chvíľu sme sa tvárili znepokojene a rozhodli sme sa zapracovať na vlastnej bezpečnosti, no po pár rokoch sa vďaka koronakríze zdá byť všetko na najlepšej ceste vrátiť sa do normálu, keď sú investície do obrany niečo ako dovolenka v Juhoslávii, s ktorou vlastne nikto nepočíta.

Strategická paralýza

Takéto nastavenie nášho zmysľania o obrane a bezpečnosti je patologicky ovplyvnené dvomi tendenciami, ktoré spoločne spôsobujú neschopnosť efektívne uvažovať o potrebách armády. Na jednej strane je každodenná politika do veľkej miery určovaná najakútnejšími potrebami. Pozornosť venujeme tomu, čo nás najviac páli. Po Kryme to bolo

Do slovníka sa vrátil pojem odstrašenie, hybridné hrozby získali na dôležitosť.

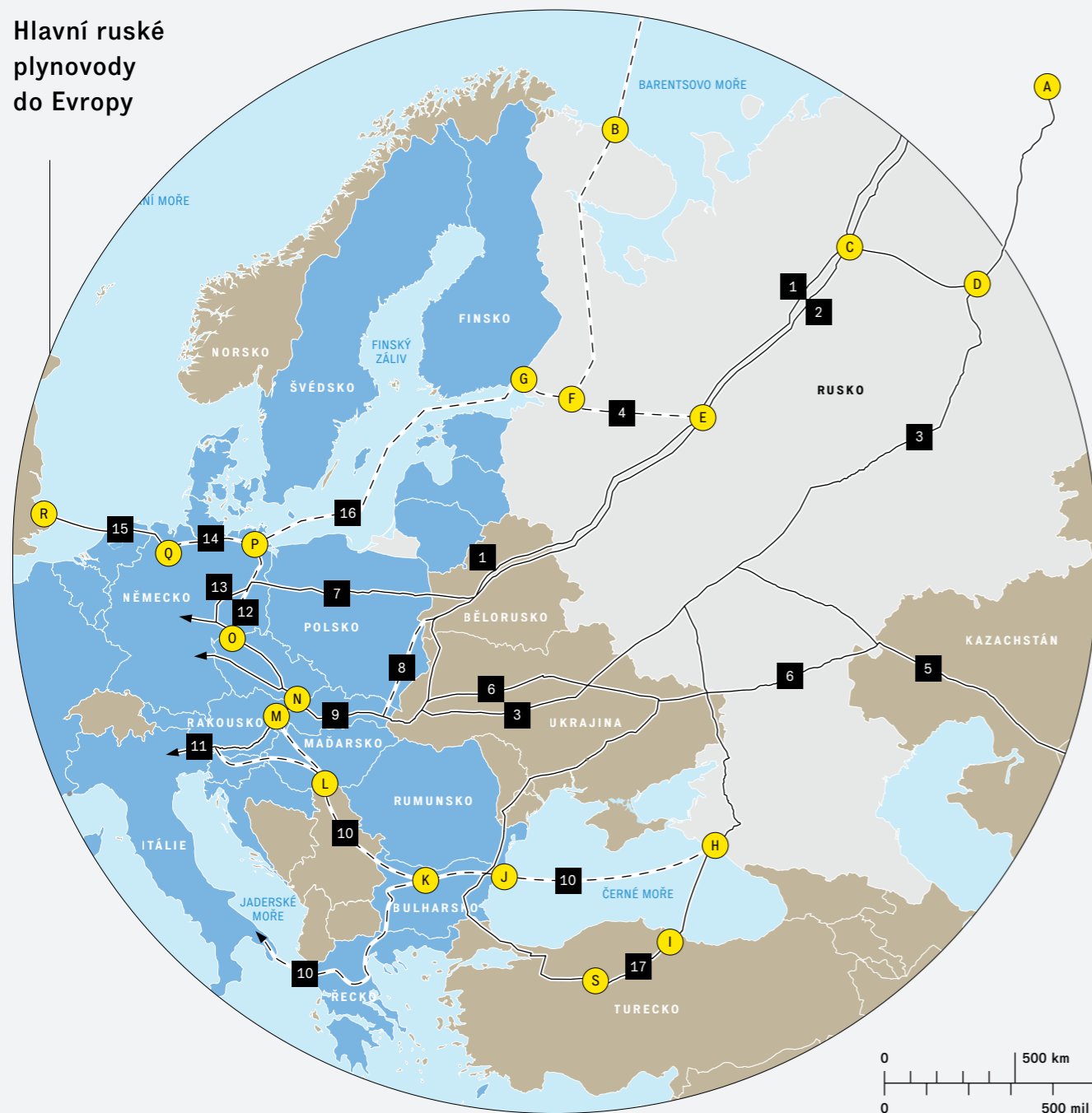
Rusko, a tak sme zvyšovali rozpočty na obranu. Po pandémii zas budeme namiesto obrany ratovať ekonomiku. Armádu však nemožno efektívne riadiť a plánovať nárazovito v závislosti na aktuálnych okolnostiach. Už dnes by mala Česká republika začať uvažovať, čo si počne s nadzvukovým letectvom po roku 2027, keď vyprší aktuálny prenájom švédskych stíhačiek. Ak by malo Slovensko slúžiť ako príklad, tak Praha musí najneskôr v roku 2023 podpísať zmluvu o nákupe nových lietadiel, pokiaľ chce mať prvé z nich doma o štyri roky neskôr.

Druhou patologickou tendenciou z pohľadu obrany a bezpečnosti je takmer dokonalá izolácia bežnej populácie od armády, ich príslušníkov a toho, v čom spočíva jadro ich činnosti. Ide tak v podstate o presný opak stavu počas studenej vojny. Jednotlivec príde do styku s vojakom len počas povodne, vojna je len v televízii a branná povinnosť v Európe poväčšine zanikla. Keď pošleme nejakú jednotku do Afganistanu alebo Iraku, nijak sa nás to nedotkne. Za takýchto okolností sa potom nemožno čudovať, že zmrazenie investícií do armády si nik v populácii dokopy nevšimne. Malým deťom počas prehliadky stačia aj tridsaťročný delá a povodne sa zvládnu aj bez stíhačiek, či transportérov. Nikto pričetný by sa asi denne nevyvážal na polstoročnom veteránovi a vlastnej rodine by ste bezpochyby radšej kúpili nové auto, armádne gazíky ale veselo tolerujeme. Čo sa nás netýka, to nás jednoducho netrápi.

Tento stav však nie je nemenný a niektoré európske krajiny ako napr. Fínsko ukazujú, že uvažovať o bezpečnosti a obrane možno aj dlhodobo, konzistentne a celospoločensky. Na úvod by možno pomohlo, ak by sme začali zhora a zabezpečili, aby politici lepšie chápali dôležitosť a hlavne funkciu ozbrojených síl. ●

Uznává Rusko Evropskou unii jako energetického aktéra?

Hlavní ruské plynovody do Evropy



Rusko je významný dodavatel energií do mnoha členských států EU. Na základě analýzy diskurzu projevů oficiálních představitelů Ruska o energetických vztazích s EU v letech 2014–2019 se snažíme určit, zda Rusko uznává EU jako aktéra v této sféře, nebo zda za aktéry považuje jednotlivé státy.

1	Jamal-Evropa	8	Jamal II	15	BBL	E	Grjazovec	K	Pleven	Q	Rehden
2	Northern Lights	9	Transgas	16	Nord Stream	F	Volchov	L	Subotica	R	Terminál Bacton
3	Bratrství	10	South Stream	17	Blue Stream	G	Vyborg	M	Rozvodna plynu Baumgarten	S	Ankara
4	Grjazovec-Vyborg	11	TAG	A	Nadym	H	Kompresorová stanice Beregovaja	N	Plavecký Petr		Členské státy EU
5	Středoasijs. plynovod	12	OPAL	B	Tariberka	I	Terminál Durusu	O	Olbernhau		Stávající plynovody
6	Sojuz	13	JAGAL	C	Uchta	J	Varna	P	Greifswald		Plánované plynovody
7	Jamal	14	NEL	D	Punga						

Řada členských států Evropské unie je napojena na ruské dodávky ropy a plynu (přes ruské firmy Gazprom, Lukoil a Rosneft) již několik desetiletí. Členské státy EU dovážejí z Ruské federace rovněž uhlí a společnost Rosatom dodává jaderné palivo pro jaderné elektrárny. Evropská unie a Rusko se přitom v současnosti nacházejí v poměrně nejasných, možná až protichůdných náhledech na energetickou spolupráci. Na jedné straně oba aktéři nadále zůstávají rétoricky připraveni rozvíjet energetické partnerství, na straně druhé se politický vztah mezi nimi dostal po roce 2014 do krize a v současné době je zřejmě na nejnižší úrovni od konce studené války.

Tento článek se zaměřuje na problematiku vztahů Ruska a Evropské unie, přičemž se nevěnuje primárně materiálním aspektům energetické interakce, ale provádí diskurzivní analýzu dokumentů oficiálních ruských politiků o energetických vztazích s EU a/či členskými unijními státy od ukrajinské krize v roce 2014 do konce roku 2019. Na základě interpretace základních témat a obsahu energetického bezpečnostního diskurzu Ruské federace je hlavním cílem prokázat, zda je EU vnímána a uznávána jako svébytný energetický aktér, nebo jsou pro Rusko v energetických vztazích rozhodující členské státy. V tomto ohledu předpokládáme, že vnímání EU v ruském energetickém diskurzu po roce 2014 je ovlivněno unijní pozicí, která ve

vzájemných vztazích sekuritizuje energetickou závislost na Rusku a zdůrazňuje potřebu diverzifikace přepravních tras a dodavatelů. Zároveň vycházíme z předpokladu, že Rusko tento sekuritizační diskurz nejen reflektuje a reaguje na něj, ale z tohoto důvodu se snaží v energetickém diskurzu úlohu EU spíše upozadit a zpochybnit tak její roli jako aktéra. Evropská unie je považována za aktéra nikoliv z přátelského hlediska, ale vůči ruským energetickým zájmům spíše v konfliktním stavu. Tento jev se Rusko ovšem může snažit kompenzovat v bilaterální rovině se vztahy s členskými státy Unie. Jako strategické partnery v evropském prostoru můžeme vymezit Německo, Francii, Itálii a Španělsko, se kterými se snaží Rusko budovat speciální vztahy.

Teoretická a metodologická východiska, hypotézy a data

V teoretické rovině je článek založen na jednom z kritérií energetického aktérství, a to vnějším vnímáním a uznáním energetického aktéra (EU) třetí stranou (Rusko), který je jako autonomní aktér v oblasti energetiky ostatními aktéry akceptován. Toto kritérium je zkoumané pomocí bezpečnostního diskurzu, jenž si všímá především politických a bezpečnostních aspektů energetických vztahů, a zároveň je operacionalizované prostřednictvím sady čtyř hypotéz:

* (Článek je zkrácenou a upravenou verzí kapitoly Dubský, Zbyněk–Tichý, Lukáš: (2020): EU jako uznávaný energetický aktér ve vztazích s Ruskou federací. In: Tichý, Lukáš–Dubský, Zbyněk (eds.): Vnější energetické vztahy Evropské unie a koncept energetického aktérství. Praha: Professional Publishing (v tisku). Zároveň je výstupem projektu Grantové agentury ČR s názvem „Vnitřní a vnější dimenze aktérství EU v energetických vztazích vůči Rusku a alternativním dodavatelům“, GA ČR 18-00902S.)

1 → Rusko je ve vztahu k EU desekuritizujícím aktérem, neboť v komunikaci o energetické spolupráci s evropským prostorem využívá argumentaci založenou spíše na spolupráci, partnerství, výhodnosti a kooperativní hře ve vztahu k evropským státům a neoperuje s argumentem závislosti na dovozu.

2 → V diskurzu o energetických vztazích Rusko operuje s pojmem Evropa (případně je zdůrazňována rovina spolupráce s jednotlivými členskými státy EU) spíše než s pojmem EU jako specifickým partnerem pro spolupráci.

3 → Existuje významná intenzita komunikace o energetických vztazích s vybranými členskými státy EU (Německo, Francie, Itálie a Španělsko) a je zdůrazňován význam energetických vztahů se strategickými partnery v EU.

4 → V bezpečnostním diskurzu o energetických vztazích Ruska je problematika energetického aktérství EU ignorována, a to i v případech, kde musí Rusko s EU jako aktérem v energetické oblasti spolupracovat a respektovat její

V metodologické rovině je článek založen na analýze diskurzu a v jejím rámci na jedné z metod analýzy dat, a to tematické analýze. Ta se zakládá na strategii a procesu vyhledávání a nalezení klíčových témat pro charakterizování patřičného fenoménu. Cílem je prozkoumat různé projevy a rozhovory ruských

politických představitelů zabývajících se energetickými vztahy Ruska a EU, pomocí tematické analýzy analyzovat a interpretovat hlavní témata bezpečnostního energetického diskurzu Ruska a na jejich základě hodnotit jejich povahu ohledně převládajícího diskurzu a vztah k energetickému aktérství EU.

Vybrány byly pouze projevy a rozhovory pěti ruských politických představitelů, konkrétně prezidenta Vladimira Putina, premiéra Dmitrije Medveděva, ministra zahraničních věcí Sergeje Lavrova, ministra energetiky Alexandra Novaka a stálého představitele Ruské federace při EU Vladimira Čižova, které pokrývají období 2014–2019 a současně obsahují klíčová slova: „EU“ (nebo „Evropa“), „Německo“, „Francie“, „Itálie“ či „Španělsko“ a „energie“ (Энергия), „energetika“, či „energetický“. Podmínkou bylo, aby se kombinace slov nacházela v jednom odstavci textu. Celkem korpus zahrnuje 325 textových jednotek. Z toho je 33,5 % věnováno vztahu Ruska a EU a 66,5 % bilaterální rovině vztahů Ruska a vybraných členských států EU (textových jednotek v korpusu dokumentů přitom připadá na vztah s Německem 37,5 %, Francií 11,4 %, Itálií 14,8 % a Španělskem 2,8 %).

Výsledky analýzy a potvrzení hypotéz

Analýza dokumentů ukázala, že počet témat v rámci energetického bezpečnostního diskurzu Ruské federace je poměrně omezený. Hlavním tématem jsou dodávky energetických surovin a jejich spolehlivost v čase, dominantní důraz je přitom kladen na export zemního plynu. Lze rovněž konstatovat, že většina dokumentů zabývajících se energetickým vztahem Ruska a EU/Evropy (73 %) zmiňovala dodávky v širším kontextu vzájemné spolupráce. Zmínka o energiích byla integrována do širšího diskurzu věnovanému obecně vztahům Ruska a EU/Evropy/členských států. Energetická spolupráce je tedy většinou považována za součást (zásadní, ale přece jenom součást) spolupráce mezi Ruskou federací a EU/Evropou.

Pouze v menším počtu dokumentů (27 %) bylo možné identifikovat výhradně téma energetické politiky Ruska a spolupráce s Evropou, tak i specifický kontext, ve kterém je toto téma komunikováno. Zejména z těchto dokumentů bylo možné zjistit základní linie této komunikace ve sledovaném období. Výjimečně byl přitom vztah Ruska a EU součástí obecného diskurzu o vývoji ruského energetického sektoru (ať se týká problematiky výkonu energetické-

ho sektoru Ruska, vnějších energetických vztahů Ruska obecně nebo vývoje globálních trhů s energiemi), který je ovšem na energetickém vývozu do Evropy, do značné míry závislý.

Co se týče dokumentů zaměřených na energetické vztahy Ruska a vybraných členských států EU, ukázalo se, že počet dokumentů výhradně zaměřených na energetickou spolupráci (bez rámování obecnou rovinou vztahů) je o něco vyšší (34 %). Převaha zmínek o energetice v kontextu širší roviny vzájemných vztahů (ekonomický, politický, kulturní rozměr) je přesto opět zřetelná (66 %).

Potvrzení první hypotézy poukázalo na skutečnost, že pro Rusko je EU implicitně uznaný energetický aktér (tak, jaký volí energetický diskurz). Potvrzení dalších hypotéz poukazuje na skutečnost, že Rusko aktérství EU ovšem explicitně neuznává. Což je zřejmě následkem toho, že po roce 2014 byly zavedeny ze strany EU protiruské sankce a byla zároveň zpochybněna možnost budování strategického partnerství. Spolupráce zůstala, ale omezila se na jasně deklarované oblasti, přínosné pro obě strany. Evropská unie se v rámci energetického bezpečnostního diskurzu Ruska stává nejen partnerem, ale zároveň „trestající“ stranou, se kterou lze obtížně budovat pozitivní vztahy. To je potvrzeno i tím, že se v ruském energetickém diskurzu neoperuje s pojmem EU. Termín je substituován jinými jako Evropa/evropský partneři/evropský prostor. Poté není ani překvapivé, že byla potvrzena druhá hypotéza. U desekuritizačního diskurzu lze ovšem vnímat rovněž jiné důvody. Sankce EU a USA vytvořily pro Rusko další pobídky a nutnost pro ruské energetické společnosti otevřít domácí těžební sektor větší účasti Evropy. Tlak na ruské odvětví fosilních paliv je rovněž dán opatřeními přijatými EU v souvislosti s dekarbonizací, do určité míry nepřímo ovlivnil globální posun k využívání zkapalněného zemního plynu.

Ve vztahu k Německu, Francii, Itálii a Španělsku byl identifikován dvojnásobek dokumentů oproti energetickému vztahu Rusko a EU. To potvrzuje třetí hypotézu ohledně intenzity komunikace, ovšem s tím, že zásadní podíl má Německo a pouze částečně Itálie a Francie. Ukázalo se, že intenzita

komunikace energetických vztahů odpovídá vlastní materiální povaze těchto vztahů (vztah dodavatel–odběratel, podíl na infrastrukturních projektech a investice do energetického sektoru). V intenzitě komunikace jednoznačně dominuje Německo, u Španělska je energetický vztah komunikován s velmi nízkou intenzitou. Energetický diskurz Ruska vůči strategickým partnerům v EU je vždy zcela specificky zaměřen na hlavní témata bilaterální spolupráce. Dalším významným zjištěním bylo, že státy byly v argumentační strategii Ruska vždy vnímány jako partneři výhradně s pozitivním potenciálem rozvoje energetických vztahů. Pokud byl tento vztah negativně ovlivněn, tak to bylo zdůvodňováno vnějším faktorem (legislativa EU, tlak USA nebo postoj jiných států).

Při verifikaci čtvrté hypotézy se ukázalo, že Rusko se pokouší energetické aktérství EU ignorovat. Uznává jej přesto částečně, a to výhradně ve dvou zcela konkrétních oblastech:

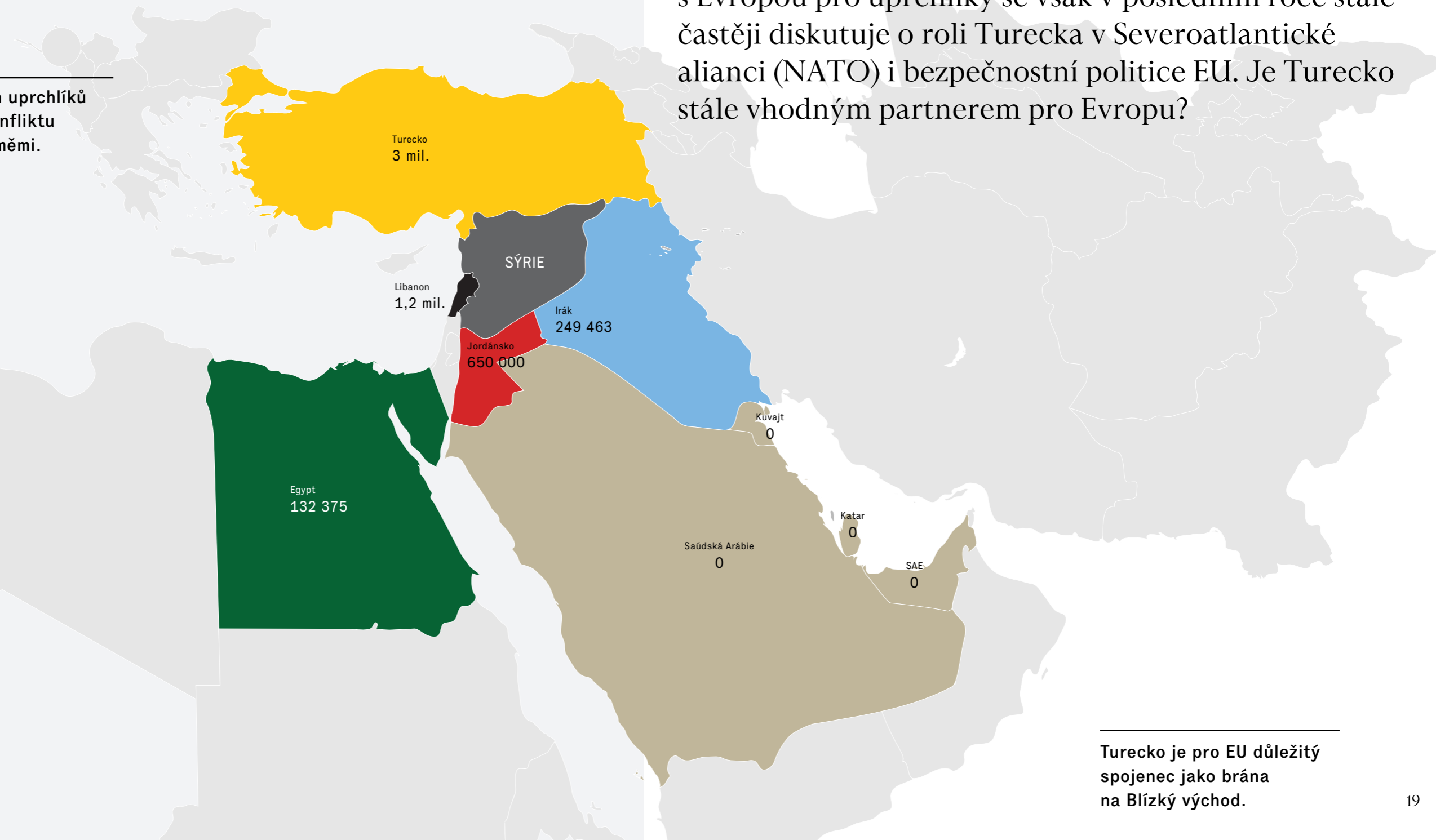
1) V případech, kde je jednoznačně vidět síla EU jako tvůrce norem a normativního aktéra v evropském prostoru, se schopností normy šířit a prosazovat (legislativa EU, společný trh a jeho gravitační síla, energetická unie; nejviditelněji souvisí s normami třetího liberalizačního balíčku – v těchto případech je energetické aktérství EU viděno jednoznačně v negativním významu). Jedná se o negativní uznání; kdy EU je vnímána jako energetický aktér přes Evropskou komisi a její iniciativy s potenciálem bránit energetickou spolupráci a blokovat ji, včetně realizace infrastrukturních projektů (již zmiňovaný třetí liberalizační balíček, či postoj k plynovodům South Stream a zejména Nord Stream 2).

2) V případech, kdy existuje potřeba EU jako partnera při řešení existujících, či potenciálních problémů v oblasti energetiky a energetických vztahů. Jedná se o energetický dialog a desekuritizaci energetických vztahů s Ukrajinou. ●

Význam Turecka pro evropskou bezpečnost

Historicky bylo Turecko ve 20. století vnímáno jako významný člen západního mocenského bloku na Blízkém východě. Díky své geopolitické pozici bylo také tradičně pojímáno jako nárazníkový stát chránící východní hranice Evropy. V kontextu tureckých vojenských operací v severní Sýrii, angažování v konfliktu v Libyi nebo otevření tureckých hranic s Evropou pro uprchlíky se však v posledním roce stále častěji diskutuje o roli Turecka v Severoatlantické alianci (NATO) i bezpečnostní politice EU. Je Turecko stále vhodným partnerem pro Evropu?

Počty přijatých uprchlíků ze syrského konfliktu sousedními zeměmi.



Turecko je pro EU důležitý spojenec jako brána na Blízký východ.

Turecko se stalo členem NATO v rámci první vlny rozšiřování v roce 1952, tedy v době kdy studená válka nabírala na intenzitě. Jeho vstup byl od počátku odrazem zejména dobrých turecko-amerických vztahů, ačkoliv je tento krok v Turecku i v mezinárodním prostředí chápán častěji jako důkaz turecké příslušnosti k Západu a jeho hodnotám. Členstvím v NATO se turecká armáda stala pomyslným blízkovýchodním strážcem brány na Západ a hlavním mocenským nástrojem Západu v tomto dlouhodobě konfliktním regionu. Význam Turecka vzrostl ještě po roce 1979, kdy byl v Íránu svržen Rezá Pahlaví, strategický partner USA, a tedy nepřítel i NATO. Po celou dobu studené války bylo Turecko v rámci NATO vnímáno jako jistý benefit či nástroj pro prosazování západní politiky na Blízkém východě, nikoliv jako skutečný strategický partner a regionální mocnost.

Dnešní proměnu turecké zahraniční politiky je třeba vnímat v kontextu změn mezinárodního řádu po konci studené války. Nejen turecká role, ale fungování celé Severoatlantické aliance se změnilo. NATO ztrácí svého primárního nepřítele – SSSR – a hledá své směřování v nové mezinárodní realitě. Turecku tak vzniká větší manipulační prostor, kterého po přelomu tisíciletí využívá turecký premiér a následně prezident Recep T. Erdoğan v rámci budování nové turecké zahraničněpolitické strategie. Zatímco NATO se zaměřuje více na evropskou bezpečnost, Turecko se naopak obrací na své blízkovýchodní sousedy a turecké republiky bývalého Sovětského svazu ve Střední Asii, jež pro Turecko představují jednak prostor nových ekonomických příležitostí, jednak možnost dokázat Západu, že význam Turecka jako strategického partnera pro NATO pokračuje i po konci studené války.

Proměna v 21. století

USA, a tedy částečně i NATO, ztrácejí po roce 2001 na Blízkém východě postavení jak z pozice síly, tak z pohledu morální autority. Země Blízkého východu v kontextu událostí 21. století nadále nevnímají NATO jako pozitivního partnera, ale mnohem více jako destabilizátora a nositele změn režimů, kterému nejde o zájmy jednotlivých zemí regionu, ale spíše o zájmy vlastní. Navíc v mnoha ohledech dnes nelze mluvit o jednotné západní politice na Blízkém východě – pohled USA a EU se liší. Turecko jako nejsilnější člen NATO v regionu musí ve své zahraniční politice reflektovat všechny tyto skutečnosti. Pokud se tedy kriticky díváme na změny v turecké zahraniční politice v posledních letech, nelze je považovat jen za ideologický obrat pod Erdoğanovým vedením, ale v mnoha ohledech je třeba tyto politické kroky vnímat pragmaticky. Ačkoliv

současné politické kroky mohou být pro západní státy, zvyklé na studenoválečné postavení Turecka, nepochopitelné, z historického hlediska jsou současná turecká opatření pro velkou část turecké společnosti přijatelnější než kroky předchozích vlád. Dnešní aktivní zahraniční politika Turecka na Blízkém východě není znakem odklonu Turecka od Západu, ale spíše výsledkem nového geopolitického prostředí. Turecko už nemůže a nechce hrát roli pouhého západního pěšáka v regionu. Jeho cílem je být rovnocenným a aktivním partnerem svých západních spojenců. Z pohledu evropské bezpečnosti je důležitá také participace Turecka v rámci South-East European Cooperation Process (SEECP), kde se Turecko aktivně angažuje v začleňování zemí Balkánu do Evropy. V tomto směru Turecko podporuje také rozšiřování NATO – např. nedávno přijatou (a nově přejmenovanou) Severní Makedonii jako třicátý členský stát Severoatlantické aliance.

Velmi diskutované jsou v tomto směru vztah a rostoucí spolupráce mezi Tureckem a Ruskem. Turecko mělo od svého vzniku velký potenciál pro spolupráci s Ruskem – Rusko bylo jedním z prvních států, které navázaly diplomatické styky s Tureckem po rozpadu Osmanské říše a ani v průběhu studené války neexistovala skutečná nevráživost mezi oběma státy. Za jiných okolností se tedy Turecko mohlo přidat na stranu SSSR. Nicméně z pohledu budoucnosti evropské bezpečnosti je klíčové, že Turecko si vždy vybralo jako svého spojence Západ a západní hodnoty. Z historického hlediska u tureckého národa zůstává jistá ostražitost, jelikož Rusko Turecko, resp. Osmanskou říši, mnohokrát „podvedlo“.

Ačkoliv spolupráce mezi Tureckem a Ruskem dnes roste a dochází i k diskutabilním dohodám jako např. o nákupu armádního systému S-400, nelze očekávat skutečný obrat Turecka od Západu. Jakkoliv jsou tedy některé politické kroky dnešního Turecka ze západního pohledu protievropské nebo protialianční, je třeba mít na paměti, že stejně jako je Turecko nadále důležitým strategickým partnerem pro Evropu i NATO, je stejně tak NATO zásadní pro Turecko. NATO je pro Turecko symbolem stability a zajištění bezpečnosti hranic, a tím i jednoty země. Řada kroků, včetně těch na úrovni spolupráce s Ruskem, je z pohledu Turecka možná právě proto, že patří do organizace, jakou je NATO.

Současné kroky Turecka na Blízkém východě navíc nelze vnímat jako nečekané. Pokud se podíváme na Erdoğanovy projevy pro domácí publikum i na mezinárodní půdě, už v roce 2011, kdy začaly nepokoje v Libyi nebo v Sýrii, o to více v pozdějších letech před tureckými operacemi v Sýrii nebo na zasedáních mezinárodních organizací, turecký prezident opakovaně kritizoval přístup Západu a mezinárodních organizací k řešení krizí a válečných konfliktů

v regionu. Evropská politika diplomatických prohlášení bez skutečných kroků je v rozporu s tureckou politikou a snahou podílet se aktivně na řešení regionálních problémů. Stejně tak opakovaně ve svých projevech na domácí půdě i na mezinárodních jednáních upozorňoval na potřebu spolupráce při řešení uprchlické krize. Ačkoliv se Západu kroky Turecka nelíbí, nelze je z podstaty označovat za nečekané ani za protizápadní, protože v rétorické rovině zde snahy o řešení problémů ve spolupráci se západními partnery dlouhodobě byly. Nahrazení mezinárodní spolupráce unilaterálním je v mnoha ohledech výzvou nejen pro NATO jako celek, ale i pro USA, Řecko, Kypr nebo Izrael, jichž se současné turecké kroky nejvíce dotýkají.

Současné výzvy v evropském kontextu

Z pohledu evropské bezpečnosti má Turecko v dnešní době význam v několika ohledech. Nejviditelnějším a nejdiskutovanějším tématem je otázka migrace. Dohoda mezi EU a Tureckem z roku 2016 výrazně pomohla řešit migrační krizi v Evropě, řada členských států EU tak začala otázku uprchlíků považovat za vyřešenou, ačkoliv realita je odlišná. Turecko na svém území poskytuje útočiště čtyřem milionům uprchlíků, z toho více než tři miliony pochází z válkou postižené Sýrie. Březnové otevření tureckých hranic s Evropou pro uprchlíky ukazuje, že Turecko není schopno řešit migrační krizi samo a EU by se i v zájmu vlastní bezpečnosti měla aktivně angažovat na řešení situace migrantů nejen v uprchlických táborech, ale zejména na řešení konfliktu v Sýrii. Organizace jako EU či NATO by měly intenzivněji prosazovat přeshraniční pomoc utečencům v Idlibu a namísto pouhé kritiky tureckých snah o vznik bezpečnostního pásma na severu Sýrie by měly přijít s konstruktivní alternativou na úrovni mezinárodního humanitárního práva. Řada evropských států včetně ČR zastává silně negativní postoj k přijímání uprchlíků na své území a požaduje pokračování dohody mezi Tureckem a EU. Je třeba si však uvědomit, že tyto nálady ve společnosti se v posledním roce stále intenzivněji projevují i v Turecku a nelze očekávat, že změny na úrovni domácí podpory pomoci syrským uprchlíkům zůstanou u turecké vlády bez odezvy. Aktualizace dohody v oblasti migrační politiky mezi EU a Tureckem z roku 2016 je dnes významnou součástí strategie evropské bezpečnosti a s tímto vědomím by se dohoda měla utvářet.

Dalšími klíčovými tématy pro spolupráci Turecka a EU jsou rozhovory o společném postupu v boji proti terorismu, jakkoliv je dnešní turecká protiteroristická rétorika na mnohem intenzivnější rovině. Pro úspěšný boj s terorismem je třeba vzájemná důvěra, a to na všech úrovních turecko-evropských vztahů. Pro EU je z dlouhodobého hlediska

také klíčová dohoda s Tureckem na zbudování plynovodu ve východním Středomoří. Evropská unie by tímto projektem snížila svou závislost na plynu z Ruska. Vyřazení Turecka z dialogu o budování tohoto projektu však zvyšuje vzájemné napětí a nutí Turecko řešit energetiku unilaterálně, ať už jde o kritizované vrty u pobřeží Kypru nebo dohodu o námořních hranicích ve východním Středomoří s Libyí. V neposlední řadě je z pohledu Evropy Turecko nadále důležitým partnerem v oblasti ekonomiky. Pro EU bylo v loňském roce Turecko pátým největším obchodním partnerem pro import i export, EU je pro Turecko dokonce obchodním partnerem číslo jedna. Pokračování obchodní a investiční spolupráce je pozitivní nejen ekonomicky, ale z pohledu bezpečnosti je to pro Evropu další z nástrojů, jak ovlivňovat existenci právního státu nebo politické kroky Turecka v rovině konstruktivního partnerství.

Turecko 21. století je jiné, než na jaké byla Evropa tradičně zvyklá. Turecká politika je dnes zaměřena více na budování „strategických partnerství“ než „normativních aliancí“, i kdyby toto partnerství mělo na Blízkém východě být s Ruskem. Přesto se však nadále cítí být blíže Západu než Východu, a proto by se EU i NATO, i v zájmu zajištění evropské bezpečnosti, měly soustředit na budování tohoto strategického partnerství, které přinese pozitiva oběma stranám. Partnerským dialogem Evropa dosáhne většího vlivu na turecké kroky v regionu než kritikou a opatřeními, jakými jsou např. ekonomické sankce. Turecko si navíc tradičně zakládá na armádě a v posledních letech zvyšuje výdaje na vyzbrojování. I proto je pragmatičtěji lepší udržet si Turecko na straně partnera než ho vehnat do náruče potenciálního nepřítele. Navzdory současným sporům mezi Tureckem a EU, resp. NATO, je Turecko nadále důležitým prvkem pro evropskou bezpečnost, a proto je třeba se k Turecku nestavět jen kriticky, ale ve větší míře pracovat na posilování vzájemné důvěry a partnerského dialogu. ●

Evropská politika diplomatických prohlášení bez skutečných kroků je v rozporu s tureckou politikou a snahou podílet se aktivně na řešení regionálních problémů.



Spojení opozice proti populistickým vládám na periferii Evropy:

Volby starostů
v Budapešti a Istanbulu

Maďarsko a Turecko jsou dvě země nacházející se na periferii Evropské unie. Jedna je východoevropský a zároveň středoevropský členský stát, druhá je jihovýchodní soused Evropské unie, jenž dlouho usiloval o členství. V posledním desetiletí se v nich zhoršila úroveň demokratické správy a řízení institucí. Populistické vlády, které využily nesplněných slibů EU, obešly pákový efekt EU v obou zemích. V současnosti v Maďarsku a Turecku probíhá domácí boj opozičních sil proti populistům ve vládě. Na základě tamních zkušeností dokládá tato analýza nezbytnost jednoty opozice v boji s populisty a představuje mechanismy, které dosažení takové jednoty umožňují.

Maďarsko a Turecko jsou dvě země, na kterých jsou vidět meze transformační kapacity Evropské unie (EU) na evropské periferii. Maďarsko je první členský stát EU, jehož úroveň demokratické správy a řízení institucí se významně zhoršily. Po období antiliberálních reforem za vlády FIDESZ (2010–2015) se Maďarsko v roce 2019 v žebříčku Freedom House přesunulo z kategorie „svobodný“ do kategorie „částečně svobodný“. Příklad Maďarska vyvrátil představy o upevňování demokracie v postkomunistické střední Evropě po rozšíření EU v roce 2004.

Na rozdíl od Maďarska je Turecko zemí nacházející se vně EU. Je to však země, která má za sebou dlouhou historii snah o přistoupení k EU a která vyvolala debaty o tom, co je podstatou evropské identity. Vliv EU na tureckou domácí politiku přinesl úspěšné demokratické reformy za vlády AKP v letech 2002 až 2010. Přesto v roce 2011 pod taktovkou té samé AKP přišla „demokratická protivlna“, v jejímž důsledku výkonná moc začala nabírat na netransparentnosti. V roce 2018 se režim podle systému hodnocení Freedom House přesunul z kategorie částečně svobodný do kategorie nesvobodný.

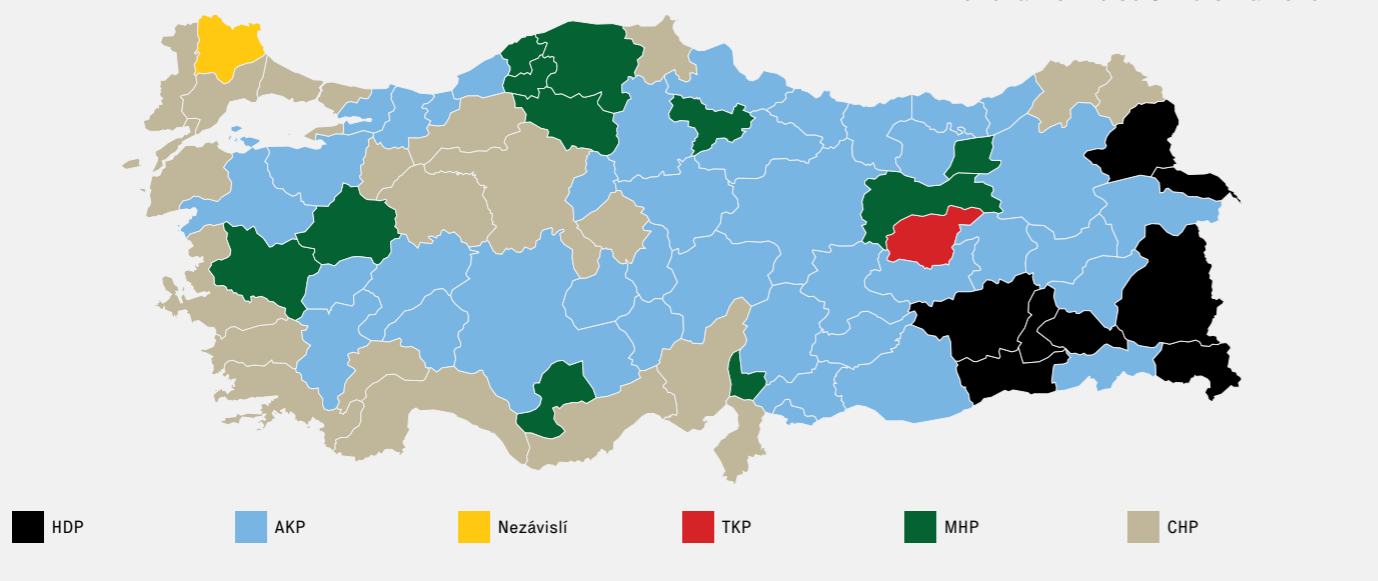
Vůdci vládnoucích stran v obou zemích, Viktor Orbán a Recep Tayyip Erdoğan, jsou známí svými populisticko-pravicovými názory. Cas Mudde chápe populismus jako antielitistický, jeho hlavní pozor-

nost zaujímá lid. Předpokládá, že lidé a elita jsou dvě odlišné a homogenní skupiny. Lid je považován za ctnostný a elita za zlou. Se ztrátou legitimacy stávajících politických aktérů se frustrovaná společnost cítí vyloučená ze stávajících politik, což vede k nárůstu populismu. Lid podporuje antagonistické síly ve společnosti a přeměňuje volební soutěž v revanšistický politický boj. Například v roce 2010 se Orbán dostal k moci tím, že rétoricky stíral rozdíly mezi komunismem a jeho konkurenční středo-levicovou Maďarskou socialistickou stranou (MSZP) a neustále zpochybňoval její loajalitu k národu. Ve stejném roce si Erdoğan pojistil výsledek ústavního referenda, které změnilo mocenskou strukturu tureckého státu, tím, že vychvaloval suverenitu lidu proti elitářské povaze sekularistického politického řádu. Demokratické recese v obou zemích souvisely s těmito populistickými atributy obou vůdců. Populismus jim pomohl využít parlamentní většinu v největší možné míře ke změně zákonů, a nakonec i ústav. Tyto změny rozšířily moc exekutivy na úkor nestrannosti soudů a svobodných médií. Dále jim populismus pomohl obejít nebo dokonce strategicky využít opoziční tlaky na domácí i mezinárodní úrovni. Obě vlády např. obešly pákový efekt EU tím, že využily nesplněných slibů EU vůči svým zemím.

V eseji *The New Competitive Authoritarianism* (Nové kompetitivní autoritářství), která byla publikovaná v *Journal of Democracy* v roce 2020,

Maďarsko se v roce 2019 v žebříčku Freedom House přesunulo do kategorie částečně svobodný.

Volební vítězství stran v tureckých provinciích z komunálních voleb 31. března 2019.



Slevení z ideologie stranám přináší víc šancí ve volbách.

Steven Levitsky a Lucan Way na základě tohoto vývoje klasifikovali Turecko i Maďarsko jako kompetitivní autoritářské režimy. V tomto typu režimu vlády běžně zneužívají státní zdroje, bojují proti adekvátnímu mediálnímu pokrytí opozice, útočí na opoziční kandidáty a manipulují s volebními výsledky. Tento typ režimu však od plně autoritářského odlišuje to, že opozice stále ještě může úřadující vládě „zavařit tak, aby se zapotila“, tedy je ještě schopná i přes skutečně nerovné podmínky jí klást výzvy. To dokazují volby starosty, které se konaly minulý rok v Istanbulu a Budapešti: dva opoziční kandidáti Ekrem Imamoğlu z Republikánské lidové strany (CHP) v Turecku a Gergely Karácsony ze strany Dialog pro Maďarsko (Párbeszéd) v Maďarsku vyhráli volby v těchto dvou velkých městech. Jak se něco takového mohlo stát v režimech, kde všechny karty byly namíchané proti opozičním stranám a kde vládní strana delší dobu ovládala úřad starosty?

Opoziční jednoty jako klíč k úspěchu

Jistě existují strukturální podmínky, které mají dopad na výsledky voleb, jako např. stav ekonomiky nebo nespokojenost s vládou. Avšak jednoty opozičních stran je jeden z hlavních klíčů k volebnímu úspěchu v kompetitivních autoritářských režimech. V budapeštských i istanbulských volbách opozice takové jednoty dosáhla. Koaliční jednání, jež v Maďarsku pokračovala několik měsíců, spojila dohromady liberální stranu Momentum (M), sociálně-liberální Demokratickou koalici (DK), Maďarskou socialistickou stranu (MSZP), zelenou stranu Dialog pro Maďarsko (Párbeszéd) a stranu s názvem Politika může být jiná (LMP), aby se pokusily změnit status quo v Budapešti, který před-

stavoval Istvan Tarlos. Tento provládní starosta ve volbách znovu kandidoval po devíti letech v úřadu. Dokonce i Hnutí za lepší Maďarsko (Jobbik), strana s kořeny v krajně pravicovém hnutí, koalici pomohla tím, že do těchto voleb nenominovala svého vlastního kandidáta.

V Turecku měla opoziční jednoty subtilnější formu. Opoziční strany, v tomto případě – CHP, nacionalistická strana Iyi (Dobrá strana) a prokurátská Lidová demokratická strana (HDP) – nebyly přirozenými spojenci. Pouze Iyi byla koaličním partnerem CHP, zatímco HDP v této koalici vůbec nefigurovala. Kvůli desetiletím občanské války mezi tureckým státem a povstaleckou Kurdskou dělnickou stranou (PKK) je turecká opozice z důvodu nacionalistického rozštěpení více polarizovaná. Mnoho příznivců CHP a drtivá většina strany Iyi považují HDP za legální rozšíření PKK. Avšak HDP, bez účasti na jakýchkoli koaličních jednáních, jednostranně podpořila kandidáta CHP, tedy Imamoğlu, v istanbulských volbách a vyzvala Erdoğanova kandidáta Binaliho Yıldirima.

Ale vítězství Imamoğlu a Karácsonyho nebyla snadná. V Istanbulu, kde Imamoğlu 31. března s malým náskokem vyhrál první hlasování ve volbách na starostu, AKP tyto výsledky zpochybnila. Krátce na to, v květnu, byly výsledky anulovány poté, co AKP tvrdila, že při volbách došlo k nesrovnalostem. Jenže když se volby 23. června opakovaly, Imamoğluova podpora byla ještě vyšší. Ani volby starosty v Budapešti neprobíhaly za standardních okolností. Byly poznamenány úniky několika nahrávek do médií, včetně privátního videa starosty města Győr podporujícího FIDEZS a Karácsonyho videa, v němž v soukromém rozhovoru popisuje, jak zkorumpovaná Maďarská socialistická strana je. Těchto voleb se účastnil i další

nezávislý kandidát na starostu, Robert Puzser, který kandidoval proti Karácsony i Tarlosovi. Nakonec Karácsony zvítězil s podporou 50,6 %, Tarlos dostal 44,3 % hlasů.

Jak dosáhnout opoziční jednoty?

V tureckých i maďarských primátorských volbách jsou dva důležité faktory, které vedou k opoziční jednotě. První z nich se týká zmírnění ideologie dvou historicky radikálních stran – Jobbiku v Maďarsku a HDP v Turecku. Je těžší dělat kompromisy s radikálními stranami, protože u některých témat existují hranice, které nelze překročit. Na druhou stranu se mainstreamoví aktéři mohou zdržet jednání s radikálními stranami kvůli jejich antisystémovým názorům. Avšak Jobbik i HDP v průběhu let slevili z ideologického radikalismu, což pomohlo překonat případný problém v obou místních volbách.

Jobbik se historicky profiloval jako protiromská a antisemitská politická strana s vazbami na nelegální neofašistické hnutí zvané Maďarská garda. V roce 2013 předseda strany, Gabor Vona, např. řekl, že „izraelští dobyvatelé, tito investoři, by si měli hledat jinou zemi na světě, protože Maďarsko není na prodej“. Od té doby však Jobbik zmírnil svou extremistickou rétoriku, aby získal politickou důvěryhodnost. Od roku 2014 se explicitně posouval do politického středu, přičemž upustil od antisemitismu a začal propagovat stranickou platformu zaměřenou na ekonomickou nerovnost. V době parlamentních voleb v roce 2018 se strana již prezentovala jako centristická alternativa k Orbánově vládě. A konečně v místních volbách v roce 2019 Jobbik nešel proti opoziční koalici tím, že by předložil vlastní kandidáty do voleb starosty, což dokazovalo jeho kompromisní přístup k ostatním stranám.

Naproti tomu HDP má vazby na kurdskou povstaleckou skupinu PKK, což tuto stranu marginalizuje ve volební a parlamentní politice. Avšak v posledním desetiletí, spíše než aby měla čistě etno-nacionalistickou agendu zaměřenou na kurdská práva, se HDP začala ve své kampani zaměřovat více na univerzalistická témata jako environmentální spravedlnost, práva žen a LGBT, práva zaměstnanců a obecněji lidská práva. Vytvořila koalici s environmentálními a feministickými hnutími a zdůraznila agendu pro radikální demokracii. Dnes obhájí občanská i politická práva všech znevýhodněných skupin v Turecku, nejen Kurdů. To je zcela jiná agenda než požadavek na vznik autonomní oblasti pro Kurdy na východě. Poté, co byl Imamoğlu znovu zvolen starostou Istanbulu v opakovaném hlasování 23. června, ve svém vítězném projevu poděkoval nejen oficiálnímu koaličnímu partnerovi své strany, ale také HDP.

Druhým faktorem, který vedl k opoziční jednotě, byly samotné místní volby a skutečnost, že se nejednalo o volby celostátní, v nichž by bylo obtížnější dosáhnout jednoty. Místní volby se soustředí spíše na každodenní problémy než na citlivá celonárodní témata. Například Karácsony zdůrazňoval zelenější Budapešť a odmítal úvahy o výstavbě dalších stadionů, zatímco Imamoğlu apeloval na bezpečnost v ulicích nebo na obyčejné uklízení odpadků. Zaměření obou kandidátů na místní služby však také vyzdvihlo nutnost vymýtit korupční praktiky prorežimních starostů a celkově „opravení demokracie“ v těchto zemích. V Budapešti byla opoziční kampaň postavená kolem sloganů jako „Budapešť nebude dolní Felcsut“ (Felcsut je vesnice, kde Viktor Orbán vyrůstal, a kde byl postaven rozsáhlý fotbalový stadion a vyhlídková železniční trať potom, co se stal premiérem v roce 2010). Karácsony zdůraznil, že „bychom měli zajistit, že státní peníze nebudou vynakládány na koníčky předsedy vlády“. Naproti tomu v Istanbulu slogan Imamoğluovi kampaně „všechno bude krásné“ sliboval, že ukončí to, co popsal jako „plýtvání veřejnými prostředky vládnoucí stranou“. V tomto smyslu obě kampaně poukázaly na problém zaujatých a zkorumpovaných institucí správy a řízení související s povahou příslušného režimu.

Závěr

V režimech jako je v Turecku nebo Maďarsku, kde si vládní představitelé lajnají hřiště ve svůj prospěch, musí opoziční strany nejen vyvinout mimořádné úsilí, aby uspěly, a dokonce ještě působit jako hnutí občanského odporu, které mobilizuje masy. To vyžaduje účinnou opoziční jednotu. Příkladem mohou být volby starosty v Budapešti a Istanbulu v roce 2019, kdy se za prvé střetly relativně umírněné pozice dvou historicky radikálních stran, které se rozhodly, že budou hledat kompromisy s ostatními opozičními stranami ohledně nominace společného kandidáta na starostu. Zadruhé se jednalo o přirozený diskurz místních voleb, který zdůrazňoval lokální zájmy a potřeby společnosti, pomohl opozičním stranám přenést se přes citlivá témata a témata spojená s nepřekročitelnými hranicemi, jež mohou být v celostátních volbách více viditelná. Je však nutné poznamenat, že volby v Budapešti a Istanbulu byly víc než jen komunálními volbami. Jejich výsledky vyvolaly značnou mezinárodní pozornost a byly interpretovány jako významné vzkazy představitelům příslušných vlád, tj. Orbánovi a Erdoğanovi, spíše než dosavadním starostům. Po vyčerpávajících letech volebních porážek konečně dodaly opozici pocit akceschopnosti. Tyto volební výsledky mohou mít významné důsledky pro nadcházející celostátní volby. ●

Opoziční jednoty: klíč k volebnímu úspěchu v kompetitivních autoritářských režimech

Sankce a ekonomický kolaps v Sýrii

Spojené státy oznámily v červnu 2020 první seznam syrských organizací a jednotlivců, kterých se dotknou ekonomické sankce uvalené v rámci tzv. Caesar Act. Snaha o politický a ekonomický tlak na Asadův režim se zde ale potkává s potenciálně negativními dopady na humanitární situaci, syrským ekonomickým kolapsem a dopady koronavirové pandemie.



Sýrie prochází od druhé poloviny roku 2019 bezprecedentním ekonomickým propadem. Syrská měna ztratila za poslední rok více než 70 % své hodnoty vůči americkému dolaru a ceny základních potravin, již předtím nepříliš dostupných, vystoupaly až na dvojnásobek své původní ceny. Řada importovaného zboží – tedy mj. léky, se stalo pro běžné Syřany ve velké míře nedostupným. Další základní zboží typu pohonných hmot či topného mazutu je dostupné jen s obtížemi a některé základní potraviny dotované režimem (chléb, rýže, cukr atd.) podléhají přidělovému systému nebo je nutné je shánět na černém trhu. Více než 80 % Syřanů se zároveň propadlo pod hranici chudoby. Současná ekonomická krize tak ještě zhoršuje špatnou humanitární situaci válkou zničené země a pro běžné Syřany odsunuje vidinu obnovy normálního života (byť v autoritářském režimu) do nedohledna.

Syrská měna ztratila za poslední rok více než 70 % své hodnoty vůči americkému dolaru.

Propojený ekonomický kolaps v Libanonu a Sýrii

Příčin syrské ekonomické krize je několik, a to jak uvnitř Sýrie, tak u jejích sousedů. Mimo dlouhodobých problémů v podobě válečných škod, rozpadu průmyslového, ropného a turistického sektoru, které dříve zajišťovaly přísun zahraničních investic a absentující rekonstrukce zničené země, se jím ale stal také kolaps ekonomiky sousedního Libanonu.

Až 40 % Syřanů bylo na konci roku 2019 bez práce.

Právě Libanon byl pro Sýrii „mostem“ do světové ekonomiky, úložištěm financí syrských ekonomických elit a také zdrojem peněz putujících zpět do země od zde pracujících Syřanů. Libanon se ovšem dostal během minulého roku do hluboké ekonomické krize vycházející ze strukturálních problémů ekonomického a politického systému. Krizi zároveň provázejí dlouhotrvající lidové protesty. V březnu pak země oficiálně vyhlásila neschopnost splácet své dluhy a její finanční systém, z velké míry postavený na dnes již neexistujících dolarových rezervách libanonské centrální banky a pevném kurzu libanonské líry vůči americkému dolaru, kompletně zkolaboval. Politické spory libanonských politických elit pak odsunují reformami podmíněnou zahraniční finanční asistenci, např. v podobě příslibené francouzským prezidentem Emmanuelem Macronem po bejrútském výbuchu ze srpna 2020, do nedohledna.

Libanonské ekonomické problémy se promítly zpět do Sýrie ve formě prudce rostoucí inflace syrské měny. Syrští importéři přestali být schopni obcházet sankce uvalené na zemi obchodováním přes Libanon a zároveň kvůli kolapsu libanonských bank přišli o své dolarové účty, které jim umožňovaly nakupovat na světových trzích a poskytovaly dříve bezpečné finanční útočiště. S rostoucím nedostatkem, a tím i rostoucím směrným kurzem dolaru, tak vzrostla i cena veškerého importovaného zboží a podobně jako v Libanonu ho začal být akutní nedostatek. Z Libanonu do Sýrie sice stále proudí např. pašované pohonné hmoty, paradoxně dotované libanonským státem, ale je otázkou, zda si bude Libanon nadále moci tyto dotace dovolit a zda se nestanou pro Syřany i Libanonce kompletně nedostupnými.

V minulých letech se také otevřely hraniční přechody do Jordánska a Iráku, avšak malý objem zboží, který přes ně prochází, doprovázený ekonomickými problémy těchto zemí, nedokáže nahradit libanonskou trasu. Ekonomický pokles Asadových blízkých spojenců Ruska a Íránu se poté odrazil i v neschopnosti především druhé z těchto zemí poskytovat finanční injekce v takové míře, jako tomu bylo dříve. Finanční zdroje syrského režimu a investice proudící ze zahraničí do jeho ekonomiky se tak jeden po druhém začaly ztenčovat či úplně vytráčet.

Výraznými problémy prochází syrský státní aparát, poznamenaný devíti lety války. Syrskému režimu se v minulých letech povedlo zatlačit s ruskou a íránskou pomocí povstalec do malého území na severozápadě země v provincii Idlib. Avšak zimní ofenziva syrské armády proti této povstalecké baště, turecká destrukce režimních jednotek ze vzduchu a následná dohoda Turecka a Ruska na klidu zbraní ukázaly, kdo skutečně rozhodu-

je o vojenských a geopolitických záležitostech a jaké jsou limity syrské vojenské moci. Nové protesty a útoky na režimní jednotky se zároveň na začátku letošního roku rozhořely na dlouhodobě neklidném jihu země v provinciích Daraa a Quneitra a, vzhledem k přetrvávající neschopnosti syrského státu reagovat na místní problémy, nikdy plně neutichly. Na zbytku režimem ovládaných území se pak sice objevily menší protesty také, ale především se opakují stížnosti běžných Syřanů na rozsáhlou korupci, klientelismus a rozdělení zbytků státních institucí mezi Asadovu rodinu, jeho lojalisty a novou ekonomickou elitu země. Pocit bezmoci ze směřování Sýrie je pak provázen spíše obecnou apatií a snahou o zajištění alespoň základního živobytí.

Pandemie koronaviru a její dopady tyto problémy ještě akcelerovala. Byť syrský režim zpočátku existenci nemoci v zemi popíral, postupně bylo i v Sýrii zavedeno omezení ekonomických a společenských aktivit. To pro řadu obyčejných Syřanů, jichž bylo zhruba 40 % bez práce již na konci roku 2019, znamenalo ztrátu často jediné možnosti zajištění základních životních potřeb. Asadova vláda tak vyhlásila veřejnou sbírku na pomoc potřebným, nicméně vzhledem k obrovskému zájmu o pomoc a neschopnost ji poskytnout, státní orgány registrace raději pozastavily a pokusily se místo toho o širší kontrolu a přerozdělení mezinárodní humanitární pomoci. Finančně oslabený syrský režim tak nebyl schopný – a nejspíše ani ochotný – zajistit aspoň nějakou formu sociální záchranné sítě mimo zmíněnou podporu dotovaných základních potravin.

Caesar Act a jeho dopady

Právě do této neutěšené humanitární a ekonomické situace tak vstupuje nová vlna amerických ekonomických sankcí, které se připojují k řadě již existujících sankcí ze strany Spojených států i Evropské unie. Některé z nich dokonce ještě předchází začátku syrského konfliktu, zatímco další byly zavedeny postupně v reakci na porušování mezinárodního práva ze strany syrského režimu. Předchozí sankce se ovšem zaměřovaly na zákaz obchodování s konkrétními komoditami, či se orientovaly na sankcionování konkrétních osob a zamezení jejich finančních styků. Sankce tak měly omezit možnosti syrského režimu vést konflikt, znemožnit mu přístup ke zdrojům ze Západu a zároveň vyvinout nátlak na režimní představitele.

Logika současného amerického Caesar Syria Civilian Protection Act (zkráceně Caesar Act), přijatého v prosinci 2019 a implementovaného od poloviny června 2020, je jiná. Americký zákon míří finančními a cestovními postihy na všechny entity, které vstoupí do ekonomických vztahů s orga-

nizacemi a jednotlivci uvedenými na sankčním seznamu. Caesar Act, pojmenovaný po vojenském fotografovi, který zdokumentoval mučení civilistů Asadovým režimem a po svém útěku ze Sýrie zveřejnil fotografie ve Spojených státech, tak má za účel mířit jak na syrský režim, tak na jeho zahraniční podporovatele. Prozatím zveřejněný seznam sankcionovaných entit obsahuje nejen vedoucí osoby syrského režimu a s ním úzce spjaté podnikatele, ale např. také čtvrtou divizi syrské armády nebo brigádu Fátimijún, tedy jednu z hlavních šíitských milic v zemi podporovaných Íránem. Představitelé americké vlády ospravedlňují uvalení nových sankcí především humanitárními důvody a pokračujícími útoky na syrské civilisty ze strany bezpečnostních složek Asadova režimu. Právě jejich zastavením a vyšetřením, spolu s bezpečným návratem uprchlíků, podmiňují Spojené státy formálně konec sankcí. Syrský režim oproti tomu označil sankční podmínky za pokus o změnu režimu a obvinil americkou vládu ze sabotáže syrské ekonomiky a postkonfliktní rekonstrukce.

Zavedení nové vlny sankcí v rámci Caesar Act ale zároveň vyvolalo debatu ohledně jejich potenciálního dopadu na syrské civilisty žijící na územích kontrolovaných syrským režimem a na okolní státy. Byť Spojené státy prohlašují, že sankční režim počítá s humanitárními výjimkami, jeho praktické naplňování může dopadnout na mezinárodní organizace, které poskytují v Sýrii pomoc, a může vést k jejich odchodu, nebo omezení pomoci v zemi. Jak podotýká řada analytiků, problémem nejsou jen sankce samotné, ale spíše snaha o vyhnutí se jakýmkoli negativním dopadům a jejich následné přehnané dodržování, spolu s obecnými obavami z budoucího vývoje.

Kombinace těchto faktorů se projevuje v několika rovinách. Syrským režimem zdůrazňovaná nutnost spolupracovat v zemi s místními humanitárními a rozvojovými organizacemi, které mohou mít v některých případech blízko k sankcionovaným osobám, např. Asadově manželce Asmě, je prvním výrazným problémem. Další komplikace pro humanitární zapojení v Sýrii je pak i obecná opatrnost organizací i donorů, kteří se snaží vyhnout potenciálním komplikacím spojeným se zdlouhavým vyjednáváním sankčních výjimek a dopadu třeba i neúmyslného porušení sankčního režimu pro jejich reputaci. Ve výsledku je tak řada finančních transakcí směřujících pro různé nevládní organizace působící v Sýrii zdlouhavě kontrolována a často i blokována. V neposlední řadě je pravděpodobné, že Caesar Act výrazně znesnadní financování potenciální obnovy syrské ekonomiky a většinu investorů mimo Rusko a Írán přímo odradí. Odhaduje se tak, že mimo vlastní Sýrii dopadne negativně i na ekonomiky Libanonu a Jordánska, které očekávaly v následujících letech benefity z postupné obnovy

Sýrie. V libanonském případě je pak otázkou, jaký dopad bude mít nový sankční režim na jeho se Sýrií úzce propojený finanční systém.

Co přinesou sankce pro Sýrii a pro Evropu?

S ohledem na nepříliš významný dopad minulých sankcí na politiku syrského režimu je na místě skepticismus i v případě potenciálu Caesar Act. Pokud Asadův režim nedonutí k reformám, či odstoupení jeho blízcí spojenci, je pravděpodobná spíše adaptace na novou situaci a nejspíše i totální závislost na Rusku, jakožto jediném možném investorovi. Zároveň také může dojít k posílení závislosti populace na aktérech blízkých režimu, již mají jako jediní přístup k ekonomickým zdrojům (např. pašerácké sítě či ekonomické elity), a dají se také předpokládat další snahy o získání dohledu nad pomocí, která již na režimem kontrolovaná území směřuje.

Zoufalá humanitární a ekonomická situace v Sýrii, obnovený americký tlak a prozatím neústupný režim otvírá i řadu otázek pro Evropskou unii a její členské státy, jež jsou v Sýrii a okolních zemích hosticích syrské uprchlíky jedním z největších donorů. Základem evropského zapojení byl vždy důraz na politickou reformu a zároveň snaha o zlepšení humanitární situace civilní populace jak v samotné Sýrii, tak i v okolních zemích. Dopady sankcí uvalených v rámci Caesar Act a širší ekonomická krize v Sýrii a Libanonu nicméně hrozí kompletním ekonomickým kolapsem, jenž může velmi reálně vést k závažné humanitární krizi v podobě nedostatku základního zboží a potravin. To se dotkne jak běžné civilní populace, tak i uprchlických komunit. Koneckonců již nyní dochází k výrazné emigraci z Libanonu a objevují se i první případy pokusů o útěk ze země přes moře na Kypr.

S ohledem na potřebu stabilizace regionu je tak EU postavena před nelehkou volbu ohledně toho, jak reagovat na vzájemně propojené hluboké krize v oblasti, zabránit širšímu kolapsu a zároveň svou pomocí neposílit Asadův režim a nedostat se potenciálně do konfliktu s americkým sankčním režimem. Jak ukazuje i neúspěšný Macronův pokus o reformu libanonského politického a ekonomického systému, najít cestu tímto bludištěm bude pro evropské politiky extrémně obtížné. ●

**Více než
80 % Syřanů
se propadlo
pod hranici
chudoby.**

Návraty do syrské bezpečné zóny z pohledu práva lidských práv

Ve středu 9. října 2019 zahájilo Turecko přeshraniční operaci v severní Sýrii za účelem vytvoření „bezpečné zóny“ pro přesídlování uprchlíků. Ačkoli neexistuje žádná přijatá právní definice bezpečné zóny, tento termín obecně odkazuje k vytvoření oblastí, kde civilisté mohou najít útočiště před ozbrojeným konfliktem. Bezpečné zóny mohou mít mnoho podob, ale často se skládají z táborů ve státech generujících uprchlíky, které jsou chráněny vojenskou mocí cizího státu nebo mezinárodní organizací. Tento článek se snaží posoudit, zda navrácení jednotlivců do bezpečné zóny v Sýrii je v souladu s právními předpisy o lidských právech.



Plán Turecka na vybudování bezpečné zóny v Sýrii musí být nejprve posouzen na globálním pozadí nepřátelství států vůči uprchlíkům. Nyní čelíme nejvyššímu počtu evidovaných vysídlených osob a odpovídající vysoké míře nepřátelství států vůči uprchlíkům. Státy zavedly různé politiky a bariéry, aby zabránily uprchlíkům dostat se na jejich území a požádat zde o azyl, jako zákazy cestování, sankce proti dopravcům, zamítnutí víz, zdi a politiky odsouvání uprchlíků zpět na moři i na souši. Státy rovněž interpretují své závazky v oblasti lidských práv a uprchlického práva stále restriktivnějším způsobem, aby snížily počet těch, kteří mají právo zůstat na jejich území. S tím, jak stoupá počet osob vysídlených kvůli syrskému konfliktu a klesá politická vůle přijímat uprchlíky, není divu, že se Turecko rozhodlo vytvořit bezpečnou zónu v Sýrii a že tento postup již dříve zvažovalo mnoho dalších států, včetně Iráku, Francie, Ruska a USA. Turecko si klade za cíl využít tuto bezpečnou zónu k přesídlení až dvou milionů uprchlíků v Sýrii a vzhledem k všeobecnému globálnímu nepřátelství vůči uprchlíkům, jak je uvedeno výše, ostatní státy, které uprchlíky přijímají, by mohly následovat kroky Turecka.

Nelze tvrdit, že by turecký návrh na vytvoření bezpečné zóny v Sýrii nebyl vůbec záslužný. Vytvoření bezpečné zóny by mohlo umožnit vysídleným Syřanům využít okamžitou pomoc a ochranu ve svém domovském státě (např. mohli by získat přístup k práci nebo vzdělání, anebo získat potřebné po-

traviny a léky). Pobyt v bezpečné zóně by jim také mohl umožnit vyhnout se nebezpečím spojeným s opuštěním jejich země za účelem získat azyl, jako je cestování oblastmi stíženými ozbrojenými konflikty, utonutí, život v uprchlických táborech, nebo spoléhání se na převaděče. Bezpečná zóna by také mohla být jedinou možností pro ty, kteří si nepřejí opustit svou zemi, když útěk je nemožný, nebo když státy nejsou ochotny přijímat uprchlíky.

Nevýhody bezpečných zón

Bezpečné zóny však mají také mnoho nevýhod. Může být obtížné zajistit, aby byla bezpečná zóna chráněna před útoky, jak tragicky ukazuje případ Srebrenice. Přestože bezpečné zóny v Bosně byly zřízeny údajně pro humanitární účely, Srebrenica podlela bosensko-srbským silám, což mělo za následek smrt více než 7000 bosenských muslimů. Kromě toho může být obtížné, vzhledem k povaze války, zajistit, aby se do zóny dostalo dostatečné množství pomoci, a stejně tak životní podmínky mohou být otřesné. Bezpečné zóny tedy mohou být jak útočištěm, tak zároveň i místem utrpení. Z toho vyplývá otázka, zda je turecký plán využít bezpečnou zónu k přesídlení uprchlíků v souladu s mezinárodním právem v oblasti lidských práv.

Příslušná právní zásada, kterou zde musíme prozkoumat, je tzv. alternativa vnitrostátní ochrany

(AVO). Tento koncept se uplatňuje v právu uprchlic-kém i právu lidských práv. Jelikož se turecká definice uprchlíka omezuje na ty, kteří uprchli před událostmi v Evropě, je třeba se zaměřit na turecké závazky podle mezinárodního práva v oblasti lidských práv spíše než podle uprchlického práva. Koncept AVO podle mezinárodního práva v oblasti lidských práv ve své podstatě znamená, že jednotlivec, který má prima facie důvod pro získání mezinárodní ochrany, může být vyhoštěn do země své státní příslušnosti, protože tam je bezpečné místo, kam se může přestěhovat. Příkladem AVO může být přemístění dané osoby z venkova do města, kde je méně pravděpodobné, že by ji pronásledovatelé našli, nebo její přesídlení do oblasti, kde by jí klan, kmen, milice nebo mezinárodní organizace mohly poskytovat ochranu.

Podmínky pro alternativu vnitrostátní ochrany

V případě MS v. Slovensko (2020) dospěl Evropský soud pro lidská práva k závěru, že v legální AVO je taková oblast, do níž má příslušná osoba možnost se dostat, být tam vpuštěna a usídlit se tam. Turecko, coby strana Evropské úmluvy, tedy nesmí vracet uprchlíky do syrské bezpečné zóny, pokud tato bezpečná zóna nespĺňuje minimální kritéria pro AVO. Tato kritéria jsou kumulativní, proto nespĺnění kteréhokoli z nich znamená, že v daném případě neexistuje platná AVO.

Zprv, AVO musí být pro žadatele bezpečně a legálně přístupná. Podle rozhodnutí Kanadského federálního odvolacího soudu, „jakékoli překážky bránící žadateli dostat se k cílovému místu by měly být přiměřeně překonatelné. Nelze požadovat od žadatele, aby se setkal s velkým fyzickým nebezpečím nebo aby podstoupil nepřiměřené útrapy při cestě na cílové místo nebo při pobytu v něm. Například od žadatelů by nemělo být požadováno, aby při cestě do bezpečného místa překračovali bitevní linie, kde zrovna probíhají boje, což by představovalo velké riziko pro jejich životy.“

Zadruhé, schopnost usídlit se v oblasti značí, že AVO musí poskytovat účinnou ochranu před původním rizikem pronásledování. To znamená, že AVO by měla sloužit jako pomoc proti hroziícímu pronásledování. Mezi příklady závažné újmy postačující k prokázání rizika pronásledování patří riziko ohrožení života, riziko mučení nebo krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestání, otroctví, riziko bití či jiného fyzického násilí a riziko porušení hospodářských a sociálních práv. Oblast, ve které by bylo reálné riziko vystavení jakékoli z těchto újem, nenapĺňuje znaky AVO.

Konečně aby se jednalo o AVO, v daném případě nesmí existovat žádné nové riziko pronásledo-

vání nebo refolement (vydávání). Toto kritérium v zásadě zakazuje návrat každého jednotlivce, který by mohl čelit novému riziku pronásledování v AVO, nebo návraty jednotlivců v případech, kde existují závažné důvody domnívat se, že by jim při návratu do konkrétní AVO hrozilo mučení, nelidské nebo ponižující zacházení nebo trestání. Kromě toho nesmí existovat riziko „řetězového“ nebo „konstruktivního“ refolement. To znamená, že žadatel by neměl být navrácen do neadekvátní AVO, kde podmínky jsou tak nepřiměřené, že se žadatel v zoufalství raději vrátí na území svých pronásledovatelů nebo do jiné oblasti, kde pro něj existuje skutečné riziko vážné újmy. Například špatné hospodářské a sociální podmínky, jako nedostatek jídla, přístřeší, ubytování a/nebo zdravotní péče – i když takové problémy nepředstavují pronásledování – by mohly způsobit, že daná oblast by nenapĺnila znaky AVO.

Nejasné hodnocení kritérií

Může být velmi náročné určit, zda jsou daná tři kritéria v konkrétním případě splněna. Úvahy o tom, zda lze jednotlivce deportovat, ve své podstatě hledí daleko do budoucnosti, ale není jasné, jak až daleko do budoucnosti mají taková hodnocení dosahovat, a do jaké míry a zda obávaná újma musí bezprostředně hrozit. Navíc je velmi obtížné předpovědět, zda navrhovaná AVO je ve skutečnosti bezpečná a/nebo přístupná a zda tomu tak bude i nadále. Tato obtížnost je pak větší, když navrhovaná AVO je bezpečná zóna. Bezpečná zóna se nachází v oblasti zasažené ozbrojeným konfliktem. Povaha konfliktu znamená, že bezpečnostní situace se bude měnit ze dne na den, možná z hodiny na hodinu, a získávání přesných informací může být téměř nemožné. Zatímco soudy se při určování podmínek v navrhované AVO mohou obvykle spoléhat na zprávy od médií, nevládních organizací, akademických odborníků a mezinárodních organizací, během ozbrojeného konfliktu takové informace jednoduše nejsou k dispozici, bývají nepřesné, nebo nejsou aktuální. Pro jednotlivce může být příliš nebezpečné posílat zprávy z oblasti konfliktu, a/nebo komunikace přesných informací může být narušena stranami konfliktu, nebo dopady války. Cynický pohled by navíc mohl předpokládat, že státy, které vytvářejí a monitorují bezpečné zóny jako alternativu k mezinárodní ochraně, jednoduše nemají žádný důvod zveřejňovat bezpečnostní nedostatky v zóně, protože takové informace by pak mohly být použity v řízení ohledně určení statusu uprchlíka a mohly by vést ke zvýšení počtu těch, kteří jsou uznáni za uprchlíky. Podobně mezinárodní organizace, jež se spoléhají na financování ze strany států, by mohly být v pokušení vynechávat některé informace ze svých zpráv. Například UNHCR, jehož samotný mandát ho zavazuje k nestrannosti, byl obviněn ze zkraslování situace v bezpečné zóně na Srí Lance.



Je pravda, že lze takové vynechávání informací očekávat, vzhledem k tomu, že bezpečné zóny byly vytvořené spíše proto, aby pomohly zastavit přílivy uprchlíků, než ve snaze poskytnout uprchlíkům lepší ochranu. Takže i když lze jasně určit základní standardní kritéria pro analýzu AVO, je obtížné – zejména v kontextu bezpečných zón – určit, zda jsou tato kritéria v daném případě opravdu splněna.

Bez ohledu na tato omezení se zdá, že bezpečná zóna v Sýrii nenapĺňuje znaky AVO. Co se týče přístupnosti, organizace Amnesty International oznámila, že turecká vláda deportuje Syřany do bezpečné zóny autobusem. Za těchto podmínek se může zdát, že tato bezpečná zóna je skutečně přístupná. Avšak je velmi nepravděpodobné, že další dvě kritéria – tj. žádné nové riziko pronásledování nebo refolement – jsou splněna v případě bezpečné zóny v Sýrii. UNHCR vyzval všechny státy,

aby se zdržely deportací do Sýrie, protože „údajně všechny části Sýrie byly přímo nebo nepřímo ovlivněny jedním či několika konflikty“. Evropský soud pro lidská práva došel ke stejnému závěru v případě SK vs. Rusko (2017).

Závěrem lze říci, že přesídlování uprchlíků do syrské bezpečné zóny je porušením mezinárodního práva v oblasti lidských práv. Rovněž by to bylo porušení právních předpisů Evropské unie, kdyby se jakýkoli členský stát EU pokusil vrátit jednotlivce do této bezpečné zóny, protože výše uvedené normy jsou rovněž součástí přepracované kvalifikační směrnice EU (EU Recast Qualification Directive). Ačkoli bezpečné zóny mohou poskytnout ochranu před dopady války, je velmi důležité, aby nedocházelo k násilnému přemístování jednotlivců do nich, protože je téměř nemožné zaručit, že tam budou skutečně v bezpečí. ●

Vztahy Evropské unie vůči Bosně a Hercegovině v zajetí politiky rozšiřování

Nad politikou EU vůči Bosně a Hercegovině se (opět) vznášejí otazníky. Je obecně známo, že se tato kulturně rozmanitá země potácí z jedné politické krize do druhé a že dosažení sebemenší shody národnostně orientovaných stran je možno slavit jako událost hraničící se zázrakem. Mnohem méně se však ví o tom, co vlastně s touto strategicky důležitou zemí v současnosti zamýšlí EU. Údaje v článku jsou platné k červnu 2020.



Na konci května 2019 vydala Evropská komise nelichotivé stanovisko k přihlášce Bosny a Hercegoviny ke členství v Evropské unii. Dokument upozorňuje, že volby do vrcholných mocenských orgánů jsou z pohledu EU diskriminativní, že země postrádá instituce schopné vymáhat a vynucovat naplňování legislativy EU, že veřejné služby a podniky jsou politizované, či že společnost stále nepřekonala rozdělení způsobenou válkou. V prosinci 2019 si prezident Emmanuel Macron přisadil s přirovnáním, že Bosna a Hercegovina je kvůli návratu džihadistických bojovníků časovanou bombou tikající za hranicemi EU. Jinak se ale v zahraniční politice EU po Bosně a Hercegovině slehla zem.

k jeho uhašení. Dle mého názoru by náležitou odpovědí na současnou situaci mělo být explicitní pojmenování politických problémů, kterými je Bosna a Hercegovina dlouhodobě paralyzována, a vytvoření nástrojů pro řešení těchto problémů, jež budou nezávislé na politice rozšiřování. Rozšiřování bylo doposud používáno jako primární rámec pro řešení politických problémů Bosny a Hercegoviny. Tato politika však je svým nastavením nekompatibilní s podstatou problémů, se kterými v Bosně a Hercegovině setkává. Jestliže současné politické problémy Bosny a Hercegoviny vyvěrají z rozdílných vizí státoprávního uspořádání bosňáckého, chorvatského a srbského národa a jejich politických

Evropské unii uniká možnost brát vážně problémy v tomto strategickém regionu.

Strategická pozice Bosny a Hercegoviny

Mohlo by se zdát, že situace je jednoduchá. Bosna a Hercegovina nesplnila své povinnosti, a je proto právoplatně nechána mimo aktivní politiku EU. Jenže ouha, situace je o něco složitější. EU byla v minulosti již nejméně dvakrát bolestně upozorněna na to, že Bosna a Hercegovina je strategicky důležitou oblastí jihovýchodní Evropy. Poprvé se tak stalo, když tehdejší Evropské společenství dvanácti států, přihlížejíce spíše k vývoji tehdejšího konfliktu na území dnešního Chorvatska, uznalo nezávislost v té době Republiky Bosna a Hercegovina na Jugoslávii, a to navzdory zjevné institucionální a politické nepřipravenosti tohoto aspirujícího státu. Výsledkem uspěchaného legalistického rozhodnutí byla brutální válka, která vedla k obrovské uprchlické vlně a stála i mnoho životů vojáků ze států evropské dvanáctky. Druhý budíček v dosavadních vztazích EU s Bosnou a Hercegovinou přišel v roce 2014, když byla EU, po téměř osmi letech pasivní politiky, nejprve vylekána neočekávanou silou únorových občanských nepokojů v Bosně a Hercegovině a následně přímo vystrašena anexí Krymu Ruskou federací. Tyto dva podněty znovu nastartovaly aktivní politiku EU, když byly ty samé problémy, které jsou nyní Bosně a Hercegovině vyčítány ve výše zmíněném stanovisku Komise, takticky odloženy a EU zintenzivnila své vztahy s touto zemí prostřednictvím znovuoobnovení před-přístupových jednání.

Ze zkušenosti tedy víme, že nezúčastněné pozorování Bosny a Hercegoviny ze strany EU dříve či později skončí. Vystává otázka, co by EU měla dělat, aby příští příslovečný požár byl co nejmenší a aby namísto jeho rozdmýchávání EU přispěla

představitelů, pak současná politika rozšiřování používá vysoce technický jazyk, prostřednictvím kterého nemůže být národnostním pohledům věnována náležitá pozornost. Evropské unii tak uniká možnost brát tyto problémy vážně, budovat společné stanovisko a vhodně reagovat. Politika rozšiřování by samozřejmě měla být vůči Bosně a Hercegovině zachována, stejně tak jako u ostatních zemí západního Balkánu, neměla by však tvořit jediný základ vztahů mezi EU a touto zemí.

Nové priority EU v Bosně a Hercegovině

Vzor pro odpojení politického řešení problémů od procesu rozšiřování již existuje. Je jím nedávné jmenování slovenského diplomata Miroslava Lajčáka na pozici Zvláštního představitele EU pro dialog Bělehradu a PŘIŠTINY. Lajčákův nový úkol je explicitně zaměřený na řešení jádra politického konfliktu mezi Srbskem a Kosovem: má zajistit širokou normalizaci vztahů mezi Srbskem a Kosovem a pomoci jim překonat odkaz minulosti. Podobná politická iniciativa by měla být ze strany EU iniciována i vůči Bosně a Hercegovině. Současně je třeba být opravdu precizní při pojmenovávání problémů, které by diplomatická iniciativa EU měla řešit. V minulosti jsme se setkali s mezinárodními iniciativami, jež byly již od počátku špatně nastavené (policijní reforma) nebo příliš ambiciózní (ústavní reforma). Politické otázky, na které bychom se měli zaměřit, by měly slibovat co největší efekt při vynaložení co nejmenšího úsilí. V následujících dvou odstavcích jsou představené dvě klíčové institucionální a politické výzvy, jež by tuto definici mohly naplňovat.

Hlavním zdrojem politického napětí mezi Bosňáky a Srby v současnosti je, že ti první se snaží o oslabování či přímo zrušení Republiky Srbské, k čemuž neváhají využívat válečného odkazu a institucí centrálního státu. Druzí se naopak snaží posilovat autonomii Republiky Srbské skrze narativ nezávislosti a odmítáním či podrýváním autority centrálních institucí. Ústavní soud v tomto bosňácko-srbském potýkání hraje ústřední úlohu. V jeho devítičlenném složení jsou tři mezinárodně jmenovaní soudci, kteří mohou pomoci přehlasovat pozici, se kterou se politicky identifikují hned dva konstitutivní národy Bosny a Hercegoviny. Přesně tato situace nastala s rozhodnutím o nelegálnosti oslavy dne Republiky Srbské, proti němuž Republika Srbská uspořádala v září 2016 velmi kontroverzní referendum. Ústavní soud se tak stal nástrojem pro vyvolání obrovské krize, přičemž jeho autorita dostala pořádně na frak. Je zřejmé, že současné nastavení složení ústavního soudu poskytuje strukturální příležitost pro posilování skupinového nepřátelství. Tvůrci Daytonské mírové smlouvy, jejíž čtvrtou přílohou je ústava Bosny a Hercegoviny, toto složení Ústavního soudu považovali za dočasné řešení, které by mělo být při vhodné příležitosti změněno. Také proto ústava v článku VI explicitně uvádí, že změna složení Ústavního soudu je možné odsouhlasit prostřednictvím standardní procedury v Parlamentu Bosny a Hercegoviny, tedy bez potřeby dosáhnout dvoutřetinové ústavní většiny. Změna složení Ústavního soudu by se proto měla pro EU i Bosnu a Hercegovinu stát naprostou prioritou.

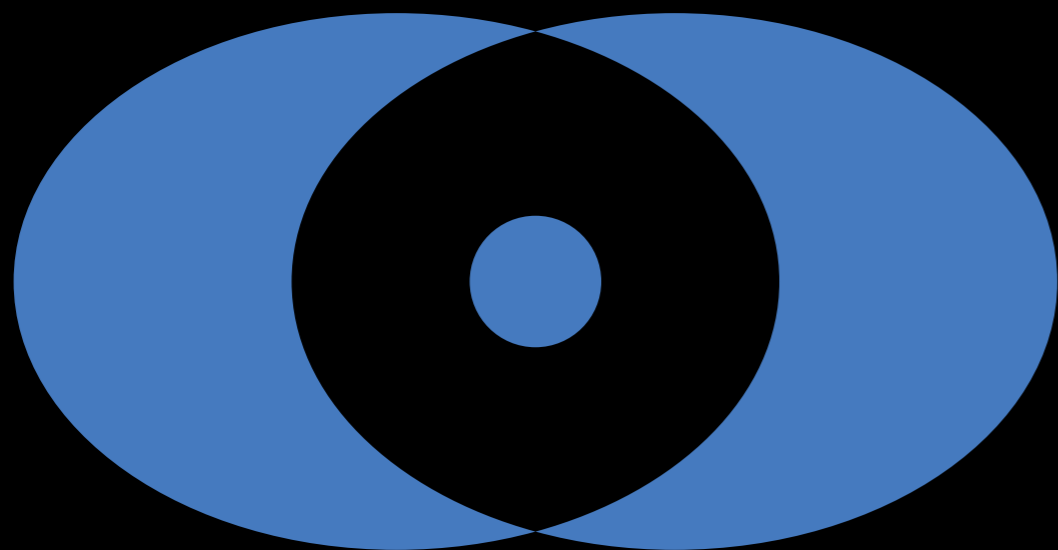
Politický problém dlouhodobě kalící vztahy mezi Bosňáky a Chorvaty se týká legitimacy voleb jejich politických představitelů ve Federaci, což zahrnuje volbu dvou představitelů Federace do Předsednictva Bosny a Hercegoviny, ale i volby do místního zastupitelstva ve městě Mostar. V současném nastavení voleb do Předsednictva je srbský člen volen z území Republiky Srbské a bosňácký představitel stejně jako chorvatský je volen z Federace. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva z roku 2009, stejně tak jako mnohá pozdější rozhodnutí podobného druhu, označilo tento postup za diskriminační. Znemožňuje totiž kandidaturu lidí neidentifikujících se s jedním z konstitutivních národů Bosny a Hercegoviny, kupř. Romům, Židům nebo Čechům, kteří též jsou občany Bosny a Hercegoviny. Představitelé Republiky Srbské dávají najevo, že se mohou vzdát přívlastku „srbský“, pokud zůstane zachována Republika Srbská jako volební jednotka. Na úrovni Federace ale snaha o odstranění diskriminativní národní kvalifikace koliduje se sporem bosňáckých a chorvatských představitelů o to, koho lze považovat za legitimního představitele chorvatského národa. Již třikrát se totiž stalo, že se chorvatským členem v Předsednictvu Bosny a Hercegoviny stal Željko

Komšić, zvolený početnějšími bosňáckými voliči a praktikující politikou, která je svým charakterem mnohem více bosňácká nežli chorvatská. Chorvaté by proto chtěli, aby se diskriminační charakter voleb do předsednictva vyřešil tak, aby jim nadále nebyl vnucován kandidát, se kterým nesouhlasí. Chorvatské řešení proto spočívá v zavedení nějaké verze třetí volební jednotky. Samostatná volba chorvatského představitele je ale bosňáckými politiky odmítána jako politika národnostního rozdělování, která by vedla celou zemi do záhuby. Celá situace je navíc umocněna situací v Mostaru, v němž mezinárodní intervence v lednu 2004 zavedla národnostně definované volební okrsky, aby početnější národ nemohl dominovat tomu druhému. Ve vztahu voleb do Předsednictva je však v Mostaru situace obrácená, když Bosňáci jsou zde méně početní a drží se logiky národní politické reprezentace. Poměry pak ještě více zamíchal Ústavní soud, který v roce 2010 označil mezinárodně zavedené národnostní dělení volebních okrsků v Mostaru jako protiústavní a nařídil změnu volebních pravidel. Bosňácká a chorvatská strana se ale nedokáže shodnout na změně. Z tohoto důvodu se poslední volby v Mostaru konaly v roce 2008 a tehdejší zastupitelstvo funguje v nouzovém režimu. Ve volbách v Mostaru tedy jde principiálně o stejné otázky jako ve volbách do Předsednictva na úrovni Federace. Situace je zde ale zrcadlově obrácená. Představitelé EU by proto měli mít neustále na paměti, že jakákoliv reforma volebního vzorce ve volbách do Předsednictva musí jít ruku v ruce s politickým řešením voleb v Mostaru.

Kromě politiky rozšiřování bývají vztahy EU s Bosnou a Hercegovinou často rámovány geopolitickými úvahami o hrozbě vlivu tzv. třetích mocností, jmenovitě Ruska, Turecka, zemí Zálivu a Číny. Jak rozšiřování, tak i úvahy o hrách mocností mají jistě v našem uvažování o zahraniční politice EU své místo. Měli bychom se však snažit, aby tyto dominantní rámce z našeho přemýšlení nevytěsnily citlivost k politickým specifikům Bosny a Hercegoviny. Koneckonců je tato země taková, jaká je, také díky již pěta-dvacetileté mezinárodní intervenci, přičemž EU zde již od roku 2004 vede vojenskou operaci za udržení míru (EUFOR Althea). Stejně tak jako je toto základní nastavení vztahů EU a Bosny a Hercegoviny zvláštní, měla by i zahraniční politika EU vůči této zemi být schopná rozlišovat mezi politikou rozšiřování a fundamentálními politickými otázkami, na jejichž vyřešení stojí fungování celého státu v budoucnosti. Tento článek proto argumentuje pro rozvíjení a kultivaci politické dimenze vztahů mezi EU a Bosnou a Hercegovinou, přičemž pojmenovává změnu složení Ústavního soudu a zajištění legitimacy voleb ve Federaci jako dvě základní otázky, jejichž řešením by se mělo začít. ●

Vstoupí Bosna a Hercegovina do EU?

EU jako prostředník jaderné bezpečnosti mezi Íránem a USA



Írán a několik dalších mezinárodních aktérů včetně stálých členů Bezpečnostního výboru OSN uzavřely v roce 2015 tzv. Jadernou dohodu, jejíž oficiální název zní Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA). Hlavními signatáři této dohody byly USA, Velká Británie, Francie, Německo, Rusko a Čína. Evropská unie jako celek zde vystupovala právě díky již zmíněným státům.

Dohoda nabyla účinnosti v roce 2016 a důvodem pro její uzavření byl strach a nejistota, že by Írán, jako stále se rozvíjející mocnost na Blízkém východě, uměl vyvinout plně funkční jadernou zbraň, která by mohla způsobit nejen destabilizaci regionu, ale také vytvořit novou hrozbu pro bezpečnost Evropy a celého světa. Výměnou za přistoupení k této smlouvě bylo Íránu slíbeno zastavení všech sankcí uvalených z důvodu rozvíjení jaderného programu a umožnění plného obnovení obchodu s ropou. Hlavním účelem této dohody tedy bylo limitovat veškeré aktivity týkající se obohacování uranu na úroveň 3,6 %, a také omezit nebo zcela ukončit produkci plutonia. Výše zmíněná omezení a limity se samozřejmě vztahovaly také na vybavení a technologie k tomu potřebné.

Sliby Íránu

Írán zároveň slíbil Mezinárodní agentuře pro atomovou energii volný přístup na íránské území, především na ta místa, kde docházelo k těžbě plutonia a obohacování uranu. Tyto kontroly mohly proběhnout kdykoliv. Dohoda uzavřená v roce 2015 měla i další dopady, především na propojení USA, EU a Íránu. V rámci pozorování se zdálo, že daná situace byla velmi dobře kontrolovaná, a šance na stabilizaci regionu Blízkého východu se zvyšila.

Avšak již při volební kampani bylo jasné, že pokud dojde ke zvolení Donalda Trumpa, bude tato do-

hoda ohrožena, jelikož ji označil za největší chybu americké administrativy a jako selhání předchozího prezidenta USA Baracka Obamy. Dle jeho názoru k takové dohodě nemělo nikdy dojít a sankce vůči Íránu měly pokračovat. Ve svém postoji k této dohodě pokračoval i po svém zvolení, a tak v roce 2018 USA oficiálně od této dohody odstoupily a opět obnovily velmi striktní a rozsáhlé sankce vůči Islámské republice Írán. Po tomto velmi razantním a riskantním kroku se Evropská unie, potažmo Francie, Německo a Velká Británie, staly jakýmisi prostředníky a potenciálními zachránci celé dohody. Ačkoliv zde byly pokusy, aby se USA zpět k dohodě vrátily a tím se stabilizovala situace, USA trvalo na svém odmítavém postoji. I přes to, že USA po celou dobu vytvářely silný tlak na zbylé členské státy, aby také odstoupily a vytvořily novou dohodu, EU stále zastává názor, že by se stávající dohoda měla udržet a že je nezbytné s Íránem obnovit vztahy. Pokud by totiž došlo k vytvoření nové dohody, byl by to velmi náročný proces jak z politického, tak technického hlediska, který by trval příliš dlouhou dobu. Tato situace zapříčinila ochlazení vztahů mezi USA a EU.

Evropská unie a její role po odstoupení USA od Jaderné dohody

Díky poslednímu vývoji kolem Jaderné dohody a díky přístupu a otevřenému postoji Francie, Německa a Velké Británie se EU stala jednotným ak-

Cílem dohody bylo limitovat obohacování uranu na úroveň 3,6 %, a omezit nebo zcela ukončit produkci plutonia.



Instex je nový nástroj EU a Íránu na podporu obchodu.

těrem na poli mezinárodní bezpečnosti, což doposud v takové míře nikdy nebyla. Do této doby neměla EU jakožto celek silné slovo v mezinárodní bezpečnosti. Naopak se spíše jednalo o samostatné vystupování jednotlivých zemí, popř. evropských institucí. Aktuálně však jednotná EU zastává pozici de facto jediného obránce této dohody. Evropská unie vidí zásadní riziko v eskalaci konfliktu mezi EU, USA a Íránem hned z několika bezpečnostních úhlů pohledu.

Pokud se podíváme na postoj USA, vidíme zde znaky „hry s nulovým součtem“, kde se USA snaží být vítězem, poraženým by pak byl jak Írán, tak i EU, která by de facto selhala ve svém snažení o zachování této dohody. V případě EU, především tedy Francie, Německo a Velká Británie, můžeme vidět tendence ke „hře s nenulovým součtem“, tedy snahu o kompromis. Zároveň je zde přístup liberální – všechny aspekty konfliktu mají stejnou váhu, tedy zde nejde jen o bezpečnost a vojenské téma, ale i o ekonomiku a rozvoj.

Bezpečnostní a geopolitické hrozby

Prvním a vzhledem k této dohodě i nejdůležitějším aspektem celé problematiky je riziko týkající se vývoje a použití zbraní hromadného ničení, v tomto případě zbraní jaderných. Zlomový bod přišel po útoku amerických vzdušných sil na iráckém území, při kterém byl zabit přední iránský představitel vojenských sil Kasim Solejmání. Tento akt rozpoutal doslova bouři mezi Íránem, USA a zahraničními jednotkami operujícími na území Iráku a Sýrie. Pokud pomineme raketové útoky Íránu na území těchto dvou států s cílem zastrašit zahraniční jednotky a ukázat svůj postoj vůči jejich aktivitám na Blízkém východě, tou hlavní a pro tuto analýzu rozhodující reakcí bylo rozhodnutí Íránu neřídít se dále Jadernou dohodou, tedy neplnit dané podmín-

ky a povinnosti. Írán v následujících měsících opět začal s obohacováním uranu a obnovil svůj výzkum na poli jaderného programu. Pro celosvětovou bezpečnost je velmi důležité udržet přístup k nešíření zbraní hromadného ničení, a k co největšímu omezení a kontrole všech jaderných programů, které nesmí být využívány k vojenským účelům.

Evropská unie v čele se zakládajícími státy Jaderné dohody se velmi odůvodněně obávají, že pokud nedojde k obnovení dohody v plném rozsahu či pokud nedojde ke vzájemné dohodě s Íránem, bude riziko plného obnovení jaderného programu v Íránu a výroby jaderné zbraně kriticky vysoké. Již nyní je známo, že Írán zvýšil zásoby prozatím neobohaceného uranu a začal využívat další centrifugu pro jeho obohacení. Írán prozatím odmítá spolupracovat jak s evropskými státy, tak s Mezinárodní agenturou pro atomovou energii, které by, dle Jaderné dohody, měly mít přístup k místům spojeným s jaderným programem.

Dalším rizikem je stále trvající konflikt a boj s Islámským státem (ISIS), a to i přes to, že je v posledních měsících tato organizace považována za poraženou na území Sýrie a Iráku. Neustálá destabilizace regionu, proxy války mezi Íránem a USA na území Iráku, a šířící se strach z další možné války může být dalším krokem k obnovení aktivit ISIS, či k podcenění zvyšujících se radikálních tendencí. Teroristické skupiny byly vždy velmi schopné využít těchto situací ke svému prospěchu, a pokud se podíváme na předešlé aktivity ISIS, jejich vyspělost a nepředvídatelnost, je toto riziko o poznání vyšší. Islámský stát využívá nejmodernějších technologií, sociálních médií, ale i různých zájmových skupin k tomu, aby opět získal silnou pozici.

Zůstaneme-li u radikálních aktivit, další obavy EU se týkají možné participace Íránu na aktivitách te-

roristické organizace Hizballáh (uznává za teroristickou USA i EU). Írán od začátku tuto organizaci podporoval jak ekonomicky, tak vojensky. Vzhledem k silnému propojení s Íránem panuje obava, jaká by popř. byla reakce na zvyšující nátlak a sankce. Tato provázanost s teroristickou skupinou by mohla vést, ať už záměrně či ne, k další vlně nepokojů a k ještě větší destabilizaci regionu. Zároveň by mohl být Hizballáh předním aktérem na černém trhu s komoditami, zbraněmi či technologiemi, které by mohly Íránu dopomoci k dalšímu technickému pokroku v oblasti zbraní. Vlastnění jaderné zbraně Íránem je dle EU jednou z největších aktuálních bezpečnostních hrozeb.

Ekonomické aspekty krize

Od roku 2016, kdy Jaderná dohoda nabyla účinnosti, se mnoho evropských firem rozhodlo investovat a hledat obchodní příležitosti právě v oblasti Íránu a Perského zálivu. Evropské společnosti investovaly miliardy dolarů do obchodu s Íránem. Evropské ekonomické aktivity v regionu však začaly mnohem dříve. Velký rozmach byl ještě před uvalením sankcí v roce 2012. V roce 2011 měl Írán zisky především z obchodů na území EU, v roce 2012 pak EU představovala největšího obchodního partnera. Od té doby téměř 75 % importu z Íránu představovaly nerostné komodity, především ropa a její produkty. Ze strany EU se jednalo především o vývoz techniky, chemikálií a dopravní zařízení.

Státy Evropské unie a Írán vytvořily také nový nástroj, tzv. Instex – Nástroj na podporu obchodních výměn, jehož cílem je zabezpečit lepší obchodní vztahy s Íránem a umožnit tak členským zemím rozvoj obchodu i v oblastech Perského zálivu. Instex byl vytvořen jako jakýsi mezistupeň pro zachování dosavadní Jaderné dohody v lednu 2019. Zakláda-

jícími členy byly samozřejmě opět Velká Británie, Německo a Francie. Tento akt je však vázán na zbylé části Jaderné dohody. V té je mj. zmíněna nutnost dodržování pravidel všech aktérů, mezi něž patří i snaha o zachování obchodních vztahů. Vzhledem ke stále pokračujícím sankcím ze strany USA má Instex i další význam. Je to prostor pro nedolarové transakce, a tedy o jakousi limitaci vlivu sankcí.

Ačkoliv se ve Vídni v únoru 2020 konala setkání představitelů Mezinárodní organizace pro atomovou energii, jejich úspěšnost byla minimální. Prvotním plánem bylo přijít s kroky, které by směřovaly k uklidnění celé situace a k nalezení vhodného řešení. V tomto případě však organizace selhala a jako mezinárodní instituce zatím nevystupuje dostatečně suverénně. Právě v této chvíli se pozornost upírá k EU a k uskupení E3 (Francie, Německo a Velká Británie), která by měla sloužit jako hlavní a možná i nahrazující aktér v této záležitosti. Prozatím se však nepodařilo přesvědčit Írán ke změně rétoriky a přístupu k západním státům.

Je tedy otázkou, jaké další kroky je možné ze strany EU podniknout, aby byla zachována diplomatická rovina a možnost kompromisu, který je dle EU a E3 jedinou možnou volbou, aby nedošlo ke zhoršení celé situace a k eskalaci konfliktu do podoby vojenského zásahu. Zároveň je také důležité uvědomit si postoj USA a jeho další kroky. USA se totiž v posledních letech posunulo do role „hegemon“ na poli mezinárodní bezpečnosti a není jisté, zda se EU nachází v dostatečně stabilní pozici, aby tomuto tlaku mohla dlouhodobě čelit. Prozatím to však vypadá, že EU nebude hrát již stabilní a důležitou roli na poli mezinárodní bezpečnosti jako unifikovaný aktér, ale zřejmě se prozatím stane i prostředníkem mezi USA a Íránem. ●

Před zavedením sankcí téměř 75 % importu z Íránu do EU představovaly nerostné komodity, hlavně ropa.

Mezinárodní politika 2/2020 (druhé číslo ze tří)

Vydal: Ústav mezinárodních vztahů, v.v.i.

Šéfredaktor: Tereza Soušková

Ředitel ÚMV: Ondřej Ditrych

Oddělení správy a služeb ÚMV: Jiří Mach

Korektury: Vladimír Trojáněk

Design: www.publikum.design

Jednotlivé příspěvky vyjadřují názory autorů, nikoli vydavatele.

Redakce a administrace: Nerudova 3, 118 50, Praha 1

Registrováno MK ČR E 5210

Vznik čísla podpořilo Ministerstvo zahraničních věcí ČR v rámci dotačního programu Priority zahraniční politiky ČR a mezinárodní vztahy

Výtisk je neprodejný.

