

## OBSAH

Michal Olexa

**Politické a praktické aspekty  
vzťahov EÚ a NATO / 2**  
*Political and practical  
aspects of EU – NATO  
relations*

Lucia Najšlová

**Turecko, NATO a EBOP:  
aj v Kosove hľadaj Cyprus / 5**  
*Turkey, NATO and ESDP:  
Look for Cyprus  
in Kosovo*

Eliška Sláviková

**EÚ a NATO v Kosove / 7**  
*EU and NATO in Kosovo*

## DILEMY SLOVENSKEJ BEZPEČNOSTNEJ POLITIKY

Aktuálne bezpečnostné trendy stavajú Slovensko pred celý rad výziev týkajúcich sa charakteru jeho zahraničnej, bezpečnostnej a obrannej politiky, v prípade ktorých by sa mal nájsť konsenzus. Patrí k nim aj otázka o spôsobe použitia vojenskej sily pri prevencii a eliminácii tých bezpečnostných hrozieb voči SR a jej občanom, ktoré majú svoj pôvod v zahraničí. Aj keď na Slovensku sú vzťahy vládnej koalície a opozície latentne napäté, táto skutočnosť nevyklučuje rámcovú nadstranícku zhodu v otázkach bezpečnosti a obrany štátu.

Východiskom diskusie by mala byť skutočnosť, že postmoderný model riešenia medzištátnych problémov, ktorý aplikovali európske krajiny v rámci svojho integračného procesu, nie je ani zďaleka možné použiť v celosvetovom rámci a vo všetkých prípadoch. Treba teda reflektovať reálny charakter súčasných medzinárodných vzťahov založených na princípe štruktúrovanej anarchie a akceptovať nevyhnutnosť použitia vojenskej sily v prípadoch, keď diplomacia ani ďalšie politické a ekonomické nástroje nedokážu odstrániť hrozbu voči členským štátom NATO a EÚ a ich občanom. Vojenská sila naďalej ostáva legitímnym nástrojom zahraničnej a bezpečnostnej politiky štátu a SR rovnako ako jej spojenci v NATO a EÚ by mala dať odpoveď na otázky týkajúce sa spôsobu jej použitia.

V súvislosti s politickou transformáciou NATO a formovaním EBOP stojí SR pred rozhodnutiami dlhodobého a strategického významu, ktoré budú ovplyvňovať mieru bezpečnosti jej občanov v najbližších 5 – 10 rokoch, a preto by mali byť výsledkom diskusie politických aj odborných kruhov. Prvým krokom tejto diskusie by malo byť zjednotenie percepcie globálnych bezpečnostných hrozieb a zhoda vo vnímaní ich akútности, respektíve latentnosti vo vzťahu k Slovensku a jeho občanom.

Domáca odborná a politická diskusia o ďalšom smerovaní zahraničnej, bezpečnostnej a obrannej politiky SR by mala priniesť aj odpovede na konkrétne otázky súvisiace s politickou a vojenskou dimenziou transformácie NATO. S istou mierou zovšeobecnenia možno konštatovať, že v prípade politickej transformácie musí SR vyhodnotiť, či je v jej záujme podporovať premenu Aliancie na politicko-bezpečnostnú organizáciu s celosvetovou pôsobnosťou. Strategickou úlohou takejto Aliancie by bolo zaisťovať globálnu stabilitu prostredníctvom partnerstiev, vojenských a nevojenských zásahov a v prípade potreby aj ďalším rozširovaním. V prípade vojenskej transformácie NATO musí SR vyhodnotiť, či je v jej záujme podporovať ambíciu NATO realizovať všetky typy operácií krízového manažmentu od humanitárnej pomoci až po bojové nasadenie vysokej intenzity všade tam, kde vzniknú hrozby pre členské štáty a ich občanov. Naplnenie tejto ambície si vyžiada ďalšie zlepšovanie operačných spôsobilostí vojenských aj civilných nástrojov krízového manažmentu. Až na základe odpovedí na tieto otázky by sa mal následne formulovať aj postoj SR k EBOP a k budúcej pôsobnosti EÚ ako bezpečnostného aktéra.

V súvislosti s diskusiou o týchto otázkach bude potrebné vyvarovať sa ich ideologizácie a populistkej interpretácie. Transformácia nemá za cieľ pretvoriť Alianciu na „svetového policajta“ ani na „svetovú humanitárnu službu“. Aliancia ostane rovnako ako počas studenej vojny a v poslednej dekáde 20. storočia exkluzívnu organizáciu, založenou na spoločných demokratických hodnotách a bezpečnostných záujmoch. Posilňovanie vojenských spôsobilostí ozbrojených síl členských štátov nepredstavuje militarizáciu ich spoločností, ale je len prirodzenou reakciou na nestabilné a turbulentné a meniace globálne bezpečnostné prostredie, ktoré produkuje vážne hrozby. Britský analytik J. Lindley-French v tejto súvislosti výstižne konštatoval, že životne dôležitým záujmom všetkých členov NATO a EÚ (vrátane SR) je udržanie globálnej vojenskej prevahy na strane demokratických krajín. Aj keď sa toto vyjadrenie môže zdať „politicky nekorektným“, určite je to strategicky presné a jedine realistické vyjadrenie.

Transformácia NATO a rozvoj EBOP si vyžadujú nielen prehlbovanie vojenskej interoperability ozbrojených síl členských krajín oboch organizácií, ale aj prehlbovanie politickej interoperability v kľúčových otázkach strategického významu. Podľa názoru J. Shea, poradcu generálneho tajomníka NATO, najvýznamnejším faktorom naďalej ostáva politická interoperabilita medzi USA a Európou pri zdieľaní spoločného pohľadu na problémy medzinárodnej bezpečnosti a pri ochote niest spolupodpovednosť za ich riešenie. SR je integrálnou súčasťou týchto procesov a má možnosť ich ovplyvniť. Členstvo v NATO a v EÚ jej umožňuje podieľať sa na rozhodovaní o politickej a vojenskej transformácii. Predpokladom toho je však oživenie domácej odbornej a politickej diskusie, ktorá by viedla k vytvoreniu nadstraníckeho konsenzu o ďalšom smerovaní bezpečnostnej a obrannej politiky SR vo vzťahu k NATO a EBOP.

Matúš Korba

korba\_mat@yahoo.co.uk

(Autor je projektovým koordinátorom Centra bezpečnostných štúdií, CSS)



## STRATEGICKÉ ŠTÚDIE ČÍSLO 2/2008

### REDAKČNÁ RADA

Stanislav Guláš  
Ivan Hromada  
Matúš Korba  
Marián Majer  
Lucia Najšlová  
Róbert Ondrejcsák  
Ivo Samson  
Vladimír Tarasovič  
Tomáš Valášek

Prílohu pripravuje R. C. SFPA, n. o.,  
v spolupráci s CSS

Centrum bezpečnostných štúdií  
Centre for Security Studies (CSS),  
Nevádzová 5,  
821 01 Bratislava 2  
Telefón/fax: 00421-2-5564 4117

# POLITICKÉ A PRAKTICKÉ ASPEKTY VZŤAHOV EÚ A NATO

MICHAL OLEXA

**Pri diskusii o vzťahoch EÚ a NATO sa často stretávame s diametrálne odlišnými hodnoteniami - buď priveľmi kritickými, alebo naopak, vyzdvihujúcimi. Vo svojom príspevku načrtnem niekoľko perspektív, ktoré je užitočné mať pri analýze dnešných vzťahov oboch organizácií na pamäti a ktoré pomôžu uvažovať o ich vzťahoch v budúcnosti. Vychádzam predovšetkým z kontextu formalizovaných vzťahov medzi nimi, teda dohôd, mechanizmov, ale aj nepísaných pravidiel, ktoré upravujú ich interakciu. V tomto prípade je potrebné analyzovať najmä oblasť operácií krízového manažmentu a budovania vojenských spôsobilostí.**

Dňa 13. decembra 2002 podpísali po trojročných rokovaníach generálny tajomník NATO a generálny tajomník Rady EÚ/vysoký predstaviteľ pre Spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku (SZBP) politickú dohodu, ktorá definuje modalitu prístupu EÚ k plánovacím spôsobilostiam a relevantným vojenským spôsobilostiam NATO v operáciách krízového manažmentu EÚ.

Text zmlúv, nazvaných Berlín plus, bol oficiálne prijatý dňa 17. decembra 2003 a predstavoval predel vo vzťahoch EÚ a NATO v danej oblasti. Termín Berlín Plus súvisí so zasadnutím ministrov zahraničných vecí členských krajín v Berlíne 3. júna 1996, keď došlo k dohode vybudovať v rámci NATO Európsku bezpečnostnú a obrannú iniciatívu (ESDI), ktorá mala lepšie vyvážiť rolu a zodpovednosť Európy a Severnej Ameriky v tejto organizácii. Presný text dohôd je utajený, ale časť informácií možno nájsť na oficiálnej stránke NATO.

EÚ na základe Berlín plus uskutočnila operáciu Concordia v Macedónsku v roku 2003 a v súčasnosti realizuje operáciu Althea v Bosne a Hercegovine. Operácia Althea nahradila v decembri 2004 operácie NATO pod názvom SFOR.

Spoluprácu v teréne hodnotia všetci zúčastnení pozitívne. Obe tieto operácie preverili implementáciu dohôd Berlín plus a dokázali ich funkčnosť. Problémy sa však objavili v súvislosti s rozširovaním angažovania oboch organizácií a s modifikáciou foriem tohto angažovania. Operácie EÚ sa totiž začali rozvíjať aj v oblasti civilného krízového manažmentu, resp. rôzneho zmiešaného či ad hoc angažovania (napr. operácie v oblasti reformy bezpečnostného sektora, resp. podpora operácie Africkej únie AMIS v Sudáne/Darfúre).

Príkladom je súbežné angažovanie EÚ a NATO v rámci Afganistanu a Kosova. NATO sa v oboch týchto krajinách angažuje prostredníctvom vojenských operácií (ISAF v Afganistane a KFOR v Kosove) a EÚ prostredníctvom civilných operácií (EUPOL v Afganistane a EULEX v Kosove). Iste, takéto rozdelenie neplatí stopercentne – NATO napríklad v Iraku a Afganistane realizuje aj rekonštrukčné projekty –, ale aby sme ilustrovali prevažujúci trend angažovania oboch organizácií a problémy, ktoré z toho vyplývajú, ostane pri tomto zjednodušení.

Spolupráca oboch organizácií sa takto dostala do neprebádaného teritória, v ktorom sa nedajú aplikovať dohody

Berlín plus, ktoré boli primárne určené na spoluprácu pri podpore operácií vojenského krízového manažmentu EÚ. Tento problém ešte zhoršil fakt, že niektorí členovia NATO podmieňujú uplatnenie konštruktívneho prístupu v tejto oblasti dosiahnutím politických dohôd v iných oblastiach spoločných vzťahov EÚ a NATO, o ktorých budeme hovoriť neskôr.

V praxi tento stav vyústil do situácie, keď na spoločných zasadnutiach politických a vojenských orgánov EÚ a NATO, ktoré dopĺňajú podpísanú zmluvnú základňu, možno diskutovať len o otázkach súvisiacich s aplikáciou dohôd Berlín plus. Pri takto definovanom rozsahu agendy stretnutí však možno rokovať iba o aspektoch spojených s jedinou prebiehajúcou operáciou realizovanou na základe dohôd Berlín plus, a tou je operácia Althea. Paradoxom zostáva, že pri realizácii tejto operácie sa podarilo dosiahnuť na operačnej úrovni vynikajúcu úroveň spolupráce, ktorá sa v praxi vyznačuje harmonickým a koordinovaným postupom. Naopak diskusie o dohode o podpore civilných operácií EÚ v Afganistane a Kosove dosiahli latentný stav a potrebovali by výrazný politický impulz.

Prezentované stretnutia politických a vojenských orgánov EÚ a NATO, samozrejme, dopĺňajú aj stretnutia predstaviteľov administratívy oboch organizácií, ktoré však nemajú oficiálny a záväzný charakter. Posunom v tejto oblasti, i keď striktne limitovaným na vojensko-odbornú úroveň, bolo zriadenie styčných buniek medzi vojenským štáбом EÚ (EUMS) a strategickým veliteľstvom NATO – SHAPE. Dňa 3. novembra 2005 začal fungovať Stály styčný tím NATO pri EUMS a dňa 1. marca 2006 Styčná bunka EÚ v SHAPE. Spomínaný problém s organizáciou oficiálnych spoločných rokovaní orgánov oboch organizácií modifikuje vo významnej miere stretnutia predstaviteľov administratívy EÚ a NATO na hlavný nástroj pri koordinácii aktivít v spoločnom operačnom priestore. Proces koordinácie však na základe definície tohto termínu vyžaduje v relevantnej miere aj usmernenie, ktoré môžu poskytnúť len rozhodnutia oficiálnych orgánov oboch organizácií.

## BUDOVANIE VOJENSKÝCH SPÔSOBILOSTÍ

Pri budovaní spôsobilostí EÚ má významnú pozíciu Mechanizmus na budovanie spôsobilostí (*Capability Development Mechanism* – CDM), ktorý na jednej strane definuje proces budovania vojenských spôsobilostí EÚ, no na druhej strane obsahuje aj vymedzenie väzby a prepojenia medzi procesmi budovania vojenských spôsobilostí v rámci EÚ a NATO. Na základe CDM vznikla aj spoločná skupina EÚ a NATO pre záležitosti vojenských spôsobilostí, ktorej prvé zasadnutie sa uskutočnilo 19. mája 2003. Skupina v súčasnosti predstavuje jediný oficiálny formát na výmenu aktuálnych údajov v oblasti budovania vojenských spôsobilostí a zámerov v tejto oblasti.

Skupina nemá rozhodovacie právomoci, a preto na jej rokovaní možno iba podávať informácie o pokroku v jednotlivých oblastiach budovania vojenských spôsobilostí.

V roku 2007 došlo aj vďaka francúzskej iniciatíve, ktorú spomenieme neskôr, k dosiahnutiu kompromisu, ktorý viedol k posilneniu funkčnosti tejto skupiny a rozšíreniu podstaty jej rokovaní. Význam skupiny doceníme, až keď si uvedomíme, akú úlohu má pre Európsku obrannú agentúru (EDA), ktorá má byť základným koordinátorom, multiplikátorom a katalyzátorom v oblasti budovania vojenských spôsobilostí, skvalitnenia obranného výskumu a vedy, posilnenia spolupráce v oblasti vyzbrojovania a vytvorenia konkurencieschopného európskeho obranného trhu. Bude dôležitá aj pre posilnenie európskej obrannej, technologickej a priemyselnej základne. Vzhľadom na skutočnosť, že právne prostredie na priame oficiálne konzultácie medzi EDA a relevantnými agentúrami NATO nie je dostatočne upravené, jedinou možnosťou, ako tento deficit odstrániť, je využívať na túto činnosť práve rokovania skupiny. Samozrejme, ideálne by bolo využívať skupinu len na diskusiu o čisto politických otázkach a odbornú problematiku riešiť priamo na expertnej úrovni, ale tento posun nie je v súčasnosti možný pre spor Turecka a Cypru.

Rovnako ako sledovanie vyššie opísaných formalizovaných vzťahov, sa ako zaujímavá javí aj perspektíva vnútorne antagonistických faktorov, ktoré fungujú vnútri oboch organizácií a posilňujú, resp. oslabujú skúmanú spoluprácu oboch medzinárodných organizácií. Za hlavné faktory v tomto kontexte považujem záujmy členov NATO a EÚ a vnútornú dynamiku oboch organizácií. Výsledkom pôsobenia spomenutých faktorov je priebežné spomaľovanie a urýchľovanie procesu budovania Európskej obrannej a bezpečnostnej politiky a rovnako nárast či pokles ochoty podporovať budovanie vojenských spôsobilostí

EÚ. Na druhej strane, samozrejme, tieto faktory ovplyvňujú aj úroveň vzťahov EÚ a NATO.

## ZÁJMY ČLENOV NATO A EÚ

Každý štát, ktorý pôsobí v medzinárodnej organizácii, sa, samozrejme, usiluje dosiahnuť jej prostredníctvom určité národné ciele. Asi najprezentovanejšími príkladmi pôsobenia tohto faktoru v problematike vzťahov EÚ a NATO je v tomto prípade pozícia Francúzska a turecko-cyperský problém.

Francúzsko predstavuje jedného z kľúčových hráčov v rámci EÚ, ktorý dokáže v rámci tejto organizácie vo významnej miere presadzovať svoje ciele a záujmy. Môžeme napokon konštatovať, že spustenie a rozvoj Európskej bezpečnostnej a obrannej politiky (EBOP) predstavuje vo významnej miere francúzsky projekt. Francúzsko sa pôvodne angažovalo v tejto oblasti s cieľom implementovať premisy stanovené ešte počas pôsobenia prezidenta Charlesa de Gaulla a takto vyvažovať pozíciu USA a posilniť svoje medzinárodné postavenie.

Na základe tohto prístupu boli viaceré segmenty EBOP často označované za duplicitné voči podobným aktivitám NATO. Výraznú zmenu francúzskej zahraničnej politiky môžeme sledovať po nástupe súčasného prezidenta Nicolasa Sarkozyho. Francúzsko, samozrejme, nerezignovalo na svoje ciele, ale používa rafinovanejší prístup, ktorý vytvára priestor na reálne posilnenie vzťahov s USA a tým aj na spoluprácu medzi EÚ a NATO. V rámci prehodnotenia svojej pozície Francúzsko prezentovalo na konci roka 2007 iniciatívu zameranú na posilnenie praktickej spolupráce

FOTO: CREATIVECOMMONS.ORG/MARIOSEPULLVEDA



medzi EÚ a NATO, a to najmä v oblasti operácií krízového manažmentu a budovania vojenských spôsobilostí. Iniciatíva sa zároveň zamerala aj na zlepšenie vzťahov EÚ s európskymi spojencami, ktorí nie sú členskými štátmi EÚ. Francúzsko zároveň oznámilo snahu o návrat do relevantných veliteľských štruktúr NATO.

Turecko-cyperský problém predstavuje situáciu, v ktorej nemôže Cyprus vzhľadom na to, že nie je členom a nemá uzavreté relevantné bezpečnostné dohody s NATO, participovať na diskusiách EÚ a NATO, v rámci ktorých sa využívajú, resp. diskutujú utajené skutočnosti NATO. Cyprus sa teda nemôže zúčastňovať na rokovaní spoločnej skupiny EÚ a NATO pre záležitosti vojenských spôsobilostí, Politicko-bezpečnostného výboru, Severoatlantickej rady či spoločného rokovania vojenských výborov EÚ a NATO. Táto premisa platí aj pri diskusiách o operácii Althea, na ktorej financovaní sa podieľa.

Turecký problém je priamo spojený s otázkou budúceho potenciálneho členstva tejto krajiny v EÚ, ktoré je v poslednom čase konfrontované s problematickými postojmi časti verejnosti v členských štátoch a zároveň negatívnymi hodnoteniami Európskej komisie. Turecko reaguje na túto situáciu blokovaním, alebo aspoň sťažovaním dialógu medzi EÚ a NATO. Na druhej strane sa Cyprus v maximálnej možnej miere usiluje obmedziť snahu Turecka o priblíženie k EÚ. Pozitívnym signálom v tejto patovej situácii je fakt, že Malta, ktorá zdieľala osud Cypru, opäť vstúpila do Partnerstva za mier (PfP), a tak v blízkom období opäť podpíše bezpečnostnú dohodu s NATO. Tento vývoj umožní jej návrat do spoločnej skupiny EÚ a NATO pre záležitosti vojenských spôsobilostí a bude môcť participovať aj na rokovaní PSC-NAC a spoločných zasadnutiach vojenských výborov EÚ a NATO.

Pri tomto stručnom pohľade na významné problémy a aktérov, ktorí sa podieľajú na usmerňovaní vzťahov medzi EÚ a NATO, nemôžeme vynechať ani USA. Pozície USA k EÚ a k EBOP sú zmiešané. Na jednej strane USA už dlhodobo volajú po potrebe silnejšej angažovanosti európskych spojencov v rámci NATO v boji proti terorizmu, no na druhej strane Európa predstavuje pre USA významného ekonomického rivala. Táto stránka amerického vnímania pozície EÚ je ešte silnejšia v oblasti budovania európskych vojenských spôsobilostí, pretože tu vstupuje do hry extrémne konkurenčné prostredie zbrojného priemyslu.

Načrtnuté príklady, samozrejme, dopĺňa skupina členov EÚ, ktorá presadzuje čo najširšiu spoluprácu a harmonizáciu medzi aktivitami EÚ a NATO, a na druhej strane štáty, ktoré volajú po maximálnom rozvoji ESDP a pritom nie vždy v plnej miere zohľadňujú aspekt spolupráce s NATO.

## VNÚTORNÁ DYNAMIKA EÚ A NATO

Z tejto perspektívy môžeme hľadať paralelu medzinárodnej organizácie a živého organizmu, ktorý má snahu minimálne úspešne naplniť ciele stanovené pudom sebazáchovy a ako maximálnu premisu dosiahnuť rast. V prípade medzinárodnej organizácie je preto vhodné a prospešné zdôvodniť jej existenciu a v ideálnom prípade neustále rozširovať portfólio jej záujmu. Každá organizácia vytvára svojím fungovaním, existenciou a riešením problémov svoju vlastnú kultúru, postupy a inštitucionálnu

pamäť. Načrtnutá paralela je o to silnejšia vďaka ľudskej vlastnosti sebaidentifikovať sa so sociálnou skupinou, v ktorej jedinec pôsobí. Najzreteľnejšie je tento jav viditeľný na činnosti stálych štruktúr oboch organizácií. Tento stav predstavuje akýsi filter, ktorý do istej miery pretavuje názory jednotlivých členov NATO a EÚ do reálneho prostredia a konania jednotlivých medzinárodných organizácií.

V nedávnej minulosti došlo vďaka zmene formy zahraničnej politiky Francúzska a opätovnému vstupu Malty do PfP k vytvoreniu podmienok na pozitívne prekonanie existujúceho *status quo* vo vzťahoch EÚ a NATO.

V tejto oblasti, prirodzene, pretrvávajú viaceré problémy, no pri pohľade na súčasnú zostavu oboch organizácií si zároveň jasne uvedomíme, že sú „odsúdené“ na vzájomnú spoluprácu. Väčšina štátov je totiž členom oboch organizácií a všetky musia pozorne sledovať vynakladanie finančných prostriedkov zo svojho obranného rozpočtu. V praxi to znamená veľa ráz opakovanú premisu o existencii jedného balíka síl v každej krajine, potrebu maximalizovať synergiu medzi projektmi v oboch organizáciách a minimalizovať duplikácie v ich štruktúrach a projektoch. Pri realistickom prístupe k tejto problematike je zrejme, že k úplnej harmonizácii sa zrejme nepodarí dospieť. Obe organizácie, ako vieme, majú svoj osobitý charakter a zároveň sa prispôbujú novému bezpečnostnému a geopolitickému prostrediu.

V praxi to znamená, že NATO po skončení studenej vojny, reagujúc na zmenu charakteru výziev, rizík, ohrození a konfliktu, považuje za potrebné aplikovať tzv. komplexný prístup, čím *de facto* čoraz častejšie zaraďuje do svojho portfólia nástroje civilného krízového manažmentu. EÚ zasa poukazuje na unikátny rozsah nástrojov krízového manažmentu, ktorý má k dispozícii. Zmenu bezpečnostného a geopolitického prostredia v tomto prípade sprevádza aj evolučný rozvoj EÚ, ktorá vykonala významný posun od snahy zjednotiť sa okolo ekonomických princípov cez politický dialóg až po rozpracovávanie aspektov bezpečnosti a obrany.

Najjednoduchším hodnotením prezentovanej situácie by bolo vysloviť súd o vzájomnej duplikácii oboch organizácií. Na druhej strane EÚ i NATO prekonal rozdielny vývoj, a tým dospeli k rozdielnym skúsenostiam a záverom. Ich pôvodná špecializácia sa stráca, no zároveň je ich smerovanie plne v rukách ich členov. Preto je viac ako užitočné, aby sa ďalší vývoj riadil víziou potreby budúcej koherencie a komplementarity. EÚ a NATO by v nijakom prípade nemali smerovať k získaniu autonómnych, no rovnakých spôsobilostí a nástrojov. Zároveň je však prípustné budovať v oprávnených prípadoch podobné mechanizmy krízového manažmentu a jeho prvkov v oboch medzinárodných organizáciách. Dôvodom je práve nerovnaká členská základňa a otázka politickej vhodnosti angažovania sa konkrétneho aktéra. Tá môže v praxi ovplyvňovať schopnosť či vhodnosť relevantnej organizácie reagovať.

michal.olexa1@gmail.com

(Autor je analytik v oblasti medzinárodných vzťahov.)

## REFERENCIE:

Haine, Jean-Yves: ESDP and NATO. In: Gnesotto, Nicole: EU Security and Defence Policy – First five years (1999-2004). Paríž: Institute for Security Studies, 2004. s. 131 – 132, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/5esdpen.pdf>.

# TURECKO, NATO A EBOP: AJ V KOSOVE HĽADAJ CYPRUS

LUCIA NAJŠLOVÁ

**Bezpečnostná a zahraničná politika sú jednými z najčastejšie skloňovaných dôvodov na vstup Turecka do Únie. Turecká armáda je najväčšou v Európe a druhou najväčšou armádou v NATO, Turecko je významným energetickým koridorom, kľúčovým spojencom EÚ na Strednom východe a rastúcim regionálnym „soft power“. Spolupráca Turecka a Únie v oblasti zahraničnej, bezpečnostnej a obrannej politiky však ani zďaleka nevyužíva celý jej potenciál, a to napriek faktu, že záujmy a priority majú Turecko aj EÚ v tejto oblasti veľmi podobné a od roku 1999, keď Turecko dostalo status kandidátskej krajiny EÚ, dokonca došlo k istému približovaniu (i keď zatiaľ limitovnému) v rámci zahraničnej politiky.**

Rozsah spolupráce Turecka a EÚ však okrem spoločných záujmov determinuje aj zdráhavosť oboch aktérov postaviť vzájomnú spoluprácu ako prioritu. V EÚ situáciu komplikuje viacero faktorov – Turecko je kandidátska krajina, od ktorej Únia očakáva reformy a ústupky, a preto nie je celkom pripravená vnímať Turecko ako rovnocenného partnera ani pokiaľ ide o zahraničnú či bezpečnostnú a obrannú politiku. Asymetriu žiaka a učiteľa, ktorá je platná v rokovaníach, si ťažko odmyslieť v iných rovinách vzájomného vzťahu. Druhým faktorom je zložitnosť, akou sa v EÚ rozhoduje o praktickej realizácii deklarovaných priorit. Nie je nijakou novinkou, že čiastkové nezhody už viackrát skomplikovali implementáciu dlhodobých cieľov a tzv. „kolektívneho záujmu“ v európskych politikách, a pri SZBP a EBOP to platí osobitne.

Odkedy vstúpila v roku 2004 do EÚ Cyperská republika, je touto „čiastkovou nezgodou“ práve spor medzi ňou a Tureckom. Cyprus sa vytrvale snaží komplikovať úzku spoluprácu EÚ a Turecka (nie náhodou je práve tu podpora pre turecké členstvo ešte nižšia než v Rakúsku) vrátane prístupu Turecka k európskym obranným informáciám. Turecko zasa, na oplátku, odmieta, aby mal Cyprus prístup na spoločné rokovania EÚ a NATO, prístup k informáciám a rozhodovaniu. Jednou z najzásadnejších aktuálnych ukážok tohto komplikovaného presadzovania záujmov v rámci Únie a smerom k Turecku je zablokovaná spolupráca NATO a EBOP v Kosove.

Hugh Pope, analytik International Crisis Group v Turecku v nedávnom interview pre Turkish Daily News situáciu stručne opisuje takto: „Vzťah EÚ a NATO neexistuje: tí dvaja nemôžu ísť spolu ani na kávu.“ Ako Pope správne pripomína, problémom pritom nie sú ani tak lídri ako Sarkozy či Merkel, ktorí to s členstvom Turecka v EÚ nevidia veľmi reálne, ako dlhodobo nevyriešená cyperská otázka – tá tu bola už dlho pred súčasnými „turkofóbnymi“ politickými predstaviteľmi kľúčových krajín Únie. Je faktom, že viacerí európski lídri používajú cyperský problém ako jednu zo zámienok, prečo by Turecko nemalo byť vpustené do Únie. Apelujú na to, že Turecko musí najprv vyriešiť cyperský problém – hoci je jasné, že ho Turecko nemôže vyriešiť samo a že riešenie nezávisí len od Turecka. Ak by nebolo cyperského problému, je veľmi pravdepodobné, že turkofóbi by si našli inú tému.

V súčasnosti však platí, že neriešenie cyperského konfliktu ruiniuje možnosti spolupráce Únie a Turecka aj Únie a NATO, a to nielen v Kosove. Koniec koncov, práve kvôli cyperskému problému boli rokovania EÚ – Turecko v decembri 2006 čiastočne zrušené. Kým sa však dostaneme k prípadu Cyprus a následne prípadu Kosovo, pripomeňme si, prečo je spolupráca a súčinnosť EÚ a Turecka výhodnejšia, než sólové ťaženia alebo porovnávanie si svalov.

## O SPOLOČNÝCH ZÁUJMOCH

Asi najzjavnejším dôkazom spoločného záujmu Turecka a EÚ je fakt, že Turecko je kľúčovým aktérom v regióne, ktorý je kľúčový pre EÚ. To bolo napokon dosť dôkladne vysvetlené v odôvodnení pre začatie rokovaní o vstupe. Únia má záujem byť silnejšia ako je dnes a konať aj mimo svojho územia. Ak si vezmeme len najbližšie susedstvo, úspech v ponúkaní „európskej perspektívy“ krajinám Južného Kaukazu, ktoré sú súčasťou Európskej politiky susedstva, je takmer nemožný, ak nie úplne vylúčený v prípade, že európsku perspektívu nebude mať Turecko a ak správanie Turecka a EÚ v spoločnom susedstve nebude súčinné.

To isté platí pre čiernomorskú oblasť – EÚ môže len ťažko ašpirovať na čiernomorského hráča, ak jej jediným čiernomorským arzenálom budú Bulharsko a Rumunsko, ktoré sa síce za významných čiernomorských hráčov pasujú, ale rozhodujúce slovo v oblasti má Rusko a Turecko. Prítom pokiaľ ide o Rusko, s ním má EÚ deklaratívne aj reálne oveľa menej spoločných predstáv (spravovaním štátu počnúc a zahraničnou politikou končiac) než s Tureckom. Na rozdiel od Turecka sa Rusko viac ráz ukázalo v spoločnom susedstve konfrontačným, nie spolupracujúcim aktérom. A existuje dosť dôvodov predpokladať, že užšia spolupráca s Tureckom, a tým aj silnejšia Únia, bude krokom k vyvažovaniu ruského vplyvu a silnejšiemu vyjednávaciemu potenciálu smerom k RF. A prípadne aj silnejšie NATO, keďže sila a úspešnosť oboch organizácií je pri súčasnej výrazne sa prekrývajúcej členskej základni podmienená veľmi podobnými faktormi.

Ďalšou vecou, ktorú majú Turecko a Únia spoločné, je vzťah k Spojeným štátom. Hoci obaja aktéri považujú transatlantickú väzbu za kľúčovú, k politike USA – najmä pokiaľ ide o Stredný východ – majú zvyčajne podobné výhrady. O dôvod viac na to, aby sa Únia väčšmi sústredila na začleňovanie, a nie vylučovanie Turecka. Paradoxne Spojené štáty sú dodnes azda najväčším lobistom za turecké členstvo.

A spomeňme ešte jeden veľmi dôležitý fakt – Turecko nemá len najväčšiu armádu v Európe, ale aj armádu oveľa pripravenejšiu pôsobiť v misiách než väčšina členských štátov EÚ. Čísla hovoria samy za seba. Z viacerých dôvodov, na ktorých analýzu tu nemáme priestor, EÚ-pania už nie sú pripravení položiť život za také abstraktné hodnoty ako „vlast“ či spojenci – a niektoré vlády sa ukázali byť celkom ľahko vydierateľnými teroristami alebo ovládanými populistickým antiamerikanizmom pri rozhodovaní o tom, či ponechať alebo neponechať svojich vojakov v jednotlivých operáciách. Bez vojakov je však EBOP len zbytočným konštruktom, a tak si treba celkom jasne povedať, že Európska bezpečnostná a obranná politika jednoducho Turecko potrebuje.

## VYLÚČENÝ SOFT POWER

O mieste a úlohe Turecka na Strednom východe sa viedli dlhé debaty najmä v období pred začatím predvstupových rokovaní, keď si tábory zástancov a odporcov vymieňali názory na to, či v jednotlivých aspektoch bude, alebo nebude pre EÚ pridanou hodnotou. Pokiaľ ide o Stredný východ a argument stúpcov, že Turecko tu môže byť predĺženou rukou Únie, odporcovia zvyčajne odpovedali, že Turecko na svojich susedov aj tak veľký vplyv nemá.

Avšak to, čo platilo za studenej vojny alebo čiastočne do nástupu AKP (Strana spravodlivosti a rozvoja) k moci, je dnes už trochu inak. Turecko má v regióne k dispozícii nástroje, ktoré iní aktéri nemajú. Jednak má veľmi dobré vzťahy s Palestínčanmi aj s Izraelom – dôkazom je návšteva ich lídrov Šimona Peresa a Mahmúda Abbása v novembri 2007 v Ankare, kde mali okrem iného obaja prejav v tureckom parlamente. Ťažko si predstaviť, v kolkých ďalších krajinách by takéto stretnutie a spoločné vystúpenie bolo vzhľadom na dnešnú situáciu na Strednom východe možné. Turecko je zaangažované ako mediátor aj v prebiehajúcich rokovaní medzi Izraelom a Sýriou o mierovej dohode. Takéto rokovania, aj keď zatiaľ nepriamo, sa podarilo obnoviť po ôsmich rokoch, keď sa neúspechom skončili rokovania pod vedením USA. A to napriek faktu, že Sýria bola ešte pred niekoľkými rokmi, kým poskytovala útočisko vodcovi PKK Abdullahovi Ocalanovi, na tureckej čiernej listine.

Turecko sa jednoducho v regióne teší dôveryhodnosti rôznych aktérov – aj tých, ktorí často stoja proti sebe ako úhlavní nepriatelia. Prítom jeho rastúcu úlohu ako regionálneho aktéra sprevádza aj kritickejší postoj k politike USA v jeho bezprostrednom susedstve. Hovoriť o krachu transatlantického partnerstva by v tomto prípade bolo zjednodušené (hoci v očiach tureckej verejnosti klesli USA na jednu z najneoblúbenejších krajín na svete), presnejšie je všimnúť si, že takýto vývoj môže v konečnom dôsledku pôsobiť korektívne aj na americkú politiku.

Podme však ku komplikovanému trojuholníku Turecko-NATO-EÚ. Odkedy sa po dohode zo St. Malo v roku 1998 medzi Francúzskom a Veľkou Britániou pustila EÚ do vytvárania čohosi, čo neskôr nabralo podobu Európskej bezpečnostnej a obrannej politiky, bolo jasné, že po vzniku novej štruktúry bude musieť dôjsť k dohode o vymedzení kompetencií medzi EÚ a NATO.

NATO bolo do vzniku EBOP hlavným bezpečnostným aktérom v európskom priestore a Turecko, ako člen NATO, malo záujem na tom, aby NATO a EBOP čo najužšie spolupracovali, a teda aby ako člen NATO malo naďalej prístup k informáciám aj rozhodovaniu o bezpečnostných otázkach v regióne. Vznik EBOP však uvítalo, pretože predstavoval perspektívu na rozvíjanie „soft“ riešení najmä v oblasti krízového manažmentu.

EÚ ho však priebežne „schladzovala“. O statuse nečlenov EÚ v situáciách, keď NATO bude chcieť dať k dispozícii svoje kapacity na misie EÚ, sa hovorilo už na washingtonskom summite NATO v roku 1999. Následná reakcia Európskej únie bola veľmi vlažná – Únia neprejavila veľký záujem čokoľvek s neeurópskymi členmi (rozumej Tureckom) konzultovať. Výsledkom ďalších rokovaní bol tzv. ankarský dokument z roku 2001, podľa ktorého Turecko bude súčasťou misií EÚ vtedy, keď sa využívajú zdroje a spôsobilosti NATO, ale vtedy, keď sa nevyužívajú, bude rozhodnutie na Rade EÚ. Tej, v ktorej dnes sedí aj Cyperská republika.

Turecko tak využíva svoje prostriedky v rámci NATO, aby cyperské veto vracalo. Momentálne je situácia taká, že štá-

ty, ktoré nie sú súčasťou Partnerstva za mier (PfP) nebudú mať prístup k debatám ani rozhodovaniu o otázkach týkajúcich sa operácií v rámci Berlín plus ani strategických partnerstiev. V praxi sa to týka Malty a Cypru, pričom „horúcim zemiakom“ je práve Cyprus. Odkedy je Cyprus členským štátom Únie, tá pri dialógu s NATO argumentuje, že z rozhodovania o bezpečnostných otázkach výsostne dôležitých pre Úniu nemožno vylúčiť jej členský štát. A to ani v situácii, keď je členský štát v konflikte so strategickým spojencom v rámci NATO. Výsledkom je, že EÚ a NATO nemôžu rozvíjať spoluprácu vo viacerých oblastiach, ktoré spadajú pod ich spoločný záujem.

## PRÍLIŠ JEDNODUCHÉ RIEŠENIE?

Hoci po nedávnych voľbách na juhu ostrova sa podľa väčšiny pozorovateľov javí nádej na riešenie bližšie než v predchádzajúcich rokoch, faktom ostáva, že cyperská otázka už toho v rozhodovaní Únie stihla skomplikovať viac než dost. Jej vyriešeniu veľmi nepomohol fakt, že Cyperská republika mohla vstúpiť do Únie bez toho, že by vyriešenie konfliktu bolo podmienkou, alebo že by musela urobiť čo len jediný ústupok. A súčasné trvanie EÚ na tom, aby Turecko uznalo vládu Cyperskej republiky ako legitímneho reprezentanta celého ostrova, zasa nepomáha realizácii dlhodobých strategických priorít EÚ.

Keď Annanov plán v roku 2004 neprešiel v referende na juhu ostrova (čiže tej časti Cypru, ktorá je dnes v Únii), podľa viacerých išlo o prvý varovný prst. Keď následne Cyprus už ako členský štát začal robiť všetky možné obštrukcie tureckému členstvu v Únii, viacerí lídri EÚ vyjadrili už viac-menej otvorene pochybnosť o tom, či bol vôbec dobrý nápad Cyprus do Únie prijať. V rokoch 2004 – 2008 sa bez ohľadu na tieto oneskorené „spamätania sa“ na ostrove neodohralo nič zásadné, čo by malo kompenzovať fakt, že Únia prijala do svojich radov jednu stranu konfliktu bez toho, aby vyžadovala kompromisy či ústupky, a dnes od druhej strany (ktorá vôľu na kompromis podporením Annanovho plánu aj ďalšími krokmi prejavila) žiada ústupky a akceptovanie „situácie v teréne.“

Cyperský konflikt nie je jedinou vecou, ktorá bude mať vplyv na ďalšie smerovanie vzťahov EÚ a NATO. Dlhé riadky by sme mohli popísať o meniacej sa pozícii Francúzska v NATO po nástupe prezidenta Sarkozyho, alebo o nie celkom jasnom postoji USA k spolupráci EBOP a NATO. Cyprus je však dnes zásadným problémom, a to najmä v situácii, keď Únia a NATO začínajú svoje staronové misie v Kosove. Ťažko si predstaviť, ako môžu do provincie – pardon už štátu –, ktorá sa ešte poriadne nespamätala z etnických čistiek, vniesť „právo a poriadok“, keď sa vlastne nevedia dohodnúť, ktorí z ich členov môžu spolu sedieť za jedným stolom.

najslova@sfpa.sk

(Autorka je šéfredaktorkou Zahraničnej politiky.)

## REFERENCIE

- Sinan Ulgen: The Evolving EU, NATO and Turkey Relationship: Implications for Transatlantic Security. EDAM, Istanbul 2008.
- Tomas Valasek: France, NATO and European defence. CER, London 2008.
- Mesut Özcan: Harmonizing Foreign Policy: Turkey, the EU and the Middle East. Ashgate, Aldershot 2008.

# EÚ A NATO V KOSOVE

ELIŠKA SLÁVIKOVÁ

**V predvečer vyhlásenia nezávislosti vyslala Európska únia do Kosova prvých príslušníkov misie EULEX, ktorá má dosiahnuť počet dvestisíc policajtov, právnikov a iných odborníkov. Pripravenosť prevziať od UNMIK zodpovednosť za ďalší, poststatusový vývoj v Kosove je dosiaľ najhmatateľnejším krokom EÚ, demonštrujúcim, že hodlá splniť svoje záväzky. Ide o najrozsiahlejšie angažovanie sa EÚ v najväčšej zahraničnej misii v jej doterajšej histórii. Veľké otázky však visia nad spôsobom, akým bude misia Únie spolupracovať s misiou NATO.**

Európska únia si v Kosove stanovila ambiciózne ciele: chce tu zásadným spôsobom prispieť k zmene krajiny tak, aby bola spôsobilá stať sa členom Únie. Ide v podstate o deklarovaný cieľ EÚ pre celý západný Balkán. Úspechy, ako aj neúspechy pôsobenia v Kosove budú vplyvať aj na vývoj v susedných krajinách, a to najmä v Srbsku. Aj vzhľadom na to sa pri zmienkach o výzvach, ktoré na misiu v Kosove čakajú, opakuje, že bude zásadným testom etablovúcej sa európskej zahraničnej a bezpečnostnej politiky.

Doterajšie problémy, ktoré rozmiestňovanie misie EBOP v Kosove sprevádzajú, však ukazujú, že testovať sa bude na viacerých frontoch. Úspech bude závisieť od oveľa väčšieho množstva faktorov, než sa predpokladalo, keď EÚ pred dvoma rokmi začala s prípravou misie a verila, že bude v teréne uskutočňovať rozhodnutie Bezpečnostnej rady OSN.

Nová rezolúcia BR OSN však neprišla, a tak sa EULEX posúva z čisto technickej a odbornej pozície do pozície politickej a stáva sa z nej súčasť „boja“, ktorý sa odohráva na medzinárodných fórach.

Vo svojom článku sa v skratke zameriam na tri kľúčové aspekty, ktoré sa už od začiatku rozmiestňovania misie vykryštalizovali ako zásadné pre jej budúce pôsobenie a akcieschopnosť. Prvým je už spomenutý medzinárodno-politický kontext, v rámci ktorého EULEX do Kosova prichádza, a rozdielne pohľady na to, čo je jej úlohou v Kosove. Druhým je pôsobenie ostatných medzinárodných zložiek v Kosove, a to konkrétne UNMIK a jednotiek KFOR pod vedením NATO, a stále rastúca neprehľadnosť ich rolí a rozdelení ich zodpovedností.

A do tretice je tu otázka identifikácie priorít pôsobenia EULEX a použitie vhodných stratégií pri ich uchopení. Ide zároveň o otázku vzťahu EULEX k jednotlivým domácim aktérom a schopnosť poučiť sa zo skúseností, chýb, prípadne úspechov jej predchodkyne – a ako sa ukazuje aj budúcej spolupútničky – misie UNMIK. Európska únia nie je na Balkáne ani v Kosove novým hráčom, preto by jej pôsobenie nemalo byť založené na metóde „pokus-omyl“, ktorá môže mať navyše nebezpečné následky.

## ÚNIA A UNMIK

EÚ je dnes v Kosove prítomná hneď na niekoľkých úrovniach. Má tu zastúpenie Európska komisia a Únia prispieva finančne aj personálne do Medzinárodného civilného úradu (ICO) pod vedením Medzinárodného civilného predstaviteľa, resp. špeciálneho predstaviteľa EÚ (ICR-EUSR). Úlohou tohto úradu je dohliadať na implementáciu Ahtisaariho plánu s jasne definovanými a vymedzenými výkonnými právomocami v niektorých oblastiach, najmä čo sa týka práv menšín a ľudských práv všeobecne. Misia EULEX bude mať na starosti širšiu oblasť práv-

neho štátu (*rule of law*), konkrétne v oblasti polície, súdnictva, colných záležitostí a nápravných zariadení. S prípravami na vykonávanie týchto úloh začal už Plánovací tím EÚ (*EU Planning Team*), ktorý bol do Kosova postupne vyslaný už počas roku 2006. Mal zároveň pripravovať hladký prenos kompetencií od UNMIK. Jeho práca prebiehala paralelne s medzinárodnými snahami o definovanie statusu. Logika jeho pôsobenia vychádzala z predpokladu, že nová misia nahradí UNMIK. EÚ sa nakoniec podarilo dospieť k dohode o vyslaní misie aj napriek faktu, že v Kosove nebude jej pôsobenie autorizované novou rezolúciou BR OSN, ktorá by spolu so statusom definovala jej rolu. Hoci Únia rozhodla o vyslaní EULEX definitívne až vo februári 2008, tesne pred vyhlásením nezávislosti, a dlho hrozilo jej zablokovanie Cyprom, nábor pracovníkov EULEX sa začal už na jeseň 2007. Pod tlakom Ruska musela EÚ nájsť priestor na plnenie svojich úloh v Kosove v rámci platnej rezolúcie 1244 z júna 1999.

To však nezabránilo tomu, aby sa jej vyslanie nestretlo s hlasným nesúhlasom Belehradu, ako aj Ruska. Mesiac po vyhlásení nezávislosti fungujú UNMIK, etablojúci sa ICO a prichádzajúci EULEX popri sebe len veľmi nejasne: výstižnými výrazmi by hádam boli koexistencia či tichá tolerancia.

Odkedy vstúpila 15. júna do platnosti kosovská ústava a generálny tajomník OSN Pan Ki-mun sa pokúsil v listoch adresovaných prezidentom Srbska Borisovi Tadićovi a Kosova Fatmirovi Sejdirovi vysvetliť budúci osud OSN v Kosove, však nie je osud misii o nič jasnejší.

Vie sa iba, že UNMIK predbežne v Kosove zostáva. EÚ však odmieta návrhy, že bude pôsobiť v srbských oblastiach, kde predbežne EULEX hlasno odmietajú ako nelegitímny. Predstavitelia EÚ doteraz odmietali aj návrhy, že misia EÚ v Kosove bude pôsobiť len ako jeden z pilierov UNMIK, hoci oproti minulosti posilnený. EÚ považuje za kontroverzné aj separátne rozhovory, ktoré vedie OSN s predstaviteľmi Belehradu o niektorých záležitostiach usporiadania v Kosove, a to práve tých, ktoré majú spadať pod právomoci EULEX.

Jeden fakt je však už dnes evidentný: rozmiestňovanie misie oproti pôvodnému plánu úplnej operačnej schopnosti v polovici júna zaostáva, a to nie je spôsobené iba technickými problémami, ako výcvik či nábor personálu, ale je priamym dôsledkom nevyjasnených politických záležitostí medzi EÚ, Ruskom a OSN ohľadne cieľa a spôsobu pôsobenia EULEX. Tlak Ruska na generálneho tajomníka OSN, ako aj na medzinárodnom poli, a neschopnosť Únie vystúpiť jasnejšie so svojou víziou, sa už dnes prejavuje na zmätku, ktorý prebieha v Kosove. Vytvára sa tak akási virtuálna realita, ktorá ešte nejaký čas môže poskytnúť ochranný štít a zdanie normálneho chodu udalostí v súlade s plánom, hrozí však rozpadnutím pri prvom vážnejšom otrase v teréne. Hoci EÚ nebude mať plnú kontrolu nad vývojom udalostí, bude to práve ona, ktorá za ne v konečnom dôsledku ponese zodpovednosť. Tento vývoj ohrozuje politickú stabilitu už aj tak veľmi krehkého usporiadania. Najvážnejšia je situácia práve na severe Kosova a v niekoľkých iných srbských enklávach, kde napriek hojnosti medzinárodných aktérov v skutočnosti pôsobí iba KFOR.

## NATO

Pre jednotky NATO, ktoré sú v Kosove prítomné od skončenia ozbrojeného konfliktu v júni 1999, je v Ahtisaariho pláne vymedzených niekoľko úloh súvisiacich s ich hlavným poslaním zaisťovať bezpečnosť na celom území Kosova. Medzinárodná vojenská prítomnosť (*International Military Presence*

– IMP) má však svoje úlohy vykonávať „v zhode“ s ICR a má byť podpornou vojenskou silou, ktorá zabezpečí priestor na plnenie úloh civilných misí. Aj v tomto prípade sa však veci komplikujú. Spolupráca IMP, UNMIK a KFOR nebola nikdy bezproblémová. Azda najvypuklejšie sa to ukázalo pri nepokojoch v marci 2004, keď rozvášnený dav napádal pravoslávne kostoly alebo Srbmi obývané oblasti.

V stratégiu zasahovania ad hoc, ktorá sa líšila doslova od miesta k miestu, sa prejavil nielen pramalý dosah, ktorý mal UNMIK na rozhodovanie vojenských predstaviteľov v Kosove, ale ukázala sa aj neochota členských krajín prispievajúcich do KFOR podriaďiť sa jednotnému veleniu na celom území Kosova.

Dalšou skúsenosťou bola nepripravenosť vojakov cvičených na plnenie vojenských úloh čeliť rozvášnenému davu, čo je úloha, ktorá za normálnych okolností prináleží polícii (v prípade Kosova to bola polícia pod vedením UNMIK). Napriek tomu, že na základe skúseností z marca 2004 aj KFOR značne prehodnotil svoje stratégie, spôsob koordinácie a výcvik, ktorým vojaci prechádzajú, nedá sa očakávať, že v prípade zlyhania všetkých ostatných zložiek to bude práve NATO, ktoré samo vyrieši akúkoľvek rizikóvu situáciu.

Ohrozovanie stability nezhodami a nevyjasnenými kompetenciami na medzinárodnej politickej úrovni, a teda aj na úrovni civilnej správy Kosova, stavia do nevýhodnej pozície práve jednotky NATO, ktoré navyše operujú aj v srbských oblastiach, kde je momentálne bezpečnostné riziko najväčšie.

Bola to práve severná Mitrovica, kde v marci tohto roku prišiel pri nepokojoch o život jeden ukrajinský policajt a desiatky medzinárodných policajtov a vojakov boli zranení. Okrem toho je v hre aj otázka poskytovania bezpečnosti samotnej civilnej misii 16-tisícovými jednotkami NATO. Ešte nedávno sa objavovali vyjadrenia najvyšších predstaviteľov KFOR, že vojenská misia nemá nijaké rozkazy súvisiace s podporou rozmiestňovania civilného personálu. Generálny tajomník NATO zdôraznil v máji v Sofii, že KFOR v Kosove zostáva, ale je na OSN a EÚ, aby si definovali svoje roly v Kosove. Bude zaujímavé sledovať, ako bude fungovať vzťah medzi civilnou misiou EBOP a NATO, vzhľadom na to, že podľa opatrení Berlín plus sú civilné misie EBOP vylúčené z dialógu EÚ-NATO. Aj v prípade snahy dosiahnuť pre misiu EÚ v Kosove užšiu spoluprácu s vojenskou misiou NATO narazila EÚ na komplikácie spôsobené problémami na politickej úrovni. Takáto spolupráca by mala byť prirodzená vzhľadom na zdroje, ktoré NATO v Kosove využíva, skúsenosti a informácie s ktorými operuje, ale najmä vzhľadom na fakt, že obidve organizácie majú v Kosove, ako aj v celom regióne, úplne identický cieľ. Turecko naďalej takúto spoluprácu (podobne ako v prípade Afganistanu) blokuje, a to pre fakt, že do misie EÚ boli predbežne prizvaní aj zástupcovia Cypru.

Považuje to za porušenie dohôd z roku 2002, na základe ktorých majú byť zdroje NATO na vojenské misie EBOP využívané len v prípade, ak sa na nich nezúčastní krajina, ktorá nie je členskou alebo partnerskou krajinou NATO. Pre EÚ, ako ukazuje aj nedávna slovná prestrelka medzi predstaviteľmi EÚ a Tureckom, je dohoda s NATO kľúčová. V prípade zhoršenia bezpečnostnej situácie aj misia EBOP bude potrebovať zaistenie svojej bezpečnosti jednotkami NATO. Problémom by bola aj nemožnosť získavať informácie od NATO podliehajúce utajeniu. Vojenské úlohy NATO a policajné úlohy EÚ v Kosove musia byť harmonizované.

## SCHOPNOSŤ PRISPIEŤ K ZMENE

Opakované vyjadrenia predstaviteľov EÚ v Kosove ubezpečujú o tom, že misie Únie nechcú suplovať v Kosove predošlú rolu UNMIK. Prekopírovanie roly UNMIK na EÚ v Kosove nepredpokladá ani Ahtisaariho plán, ktorý ťažiskovú zodpovednosť vo väčšine oblastí prenáša na miestne kosovské orgány. Či sa EÚ podarí nájsť taký model spolupráce, ktorý by

podnecoval v miestnych orgánoch pocit zodpovednosti za prijímané rozhodnutia, je otázne. Priebeh prijímania zákonov, ktoré bolo treba prijať pred tým, ako vstúpila 15. júna do platnosti kosovská ústava, bol skôr mechanickým povinným cvičením bez diskusie a pripomienkovania.

Hoci je spoluúčasť a zapojenie miestneho obyvateľstva do všetkých procesov jednou z najväčších výziev, ktorú nikto nespochybnuje, aj z povahy takého komplikovaného mechanizmu, akým je „medzinárodná správa“, vyplýva prirodzená tendencia miestne iniciatívy potláčať, ak práve nekopírujú presne predstavy administrátorov. Princípom, na ktorom bolo založené spravovanie UNMIK, bolo vytvoriť samosprávne inštitúcie, ale ponechať si vo svojich rukách spravovanie teritória. Tento v zásade poručnícky vzťah ale rozhodne nepodporoval budovanie pocitu miestneho vlastníctva procesov, ktoré v Kosove prebiehajú.

Európska únia musí byť veľmi opatrná v tom, ako bude pristupovať k miestnym politickým šarvátkam a do akej miery si (na rozdiel od UNMIK) dovolí stať sa súčasťou politických bojov. Dôležité je uvedomiť si, že vzhľadom na takmer neexistujúcu skúsenosť s možnosťou vlastnej správy vecí verejných panuje v Kosove veľmi nízke povedomie zodpovednosti a „skladania účtov“ za politické rozhodnutia.

Obdobie medzinárodného protektorátu, keď UNMIK síce pomohol vybudovať samosprávne inštitúcie, ale spravovanie a konečné rozhodovanie si ponechal vo svojich rukách, neprispelo k normalizácii politických procesov. Problémom bude aj pocit závislosti od medzinárodného spoločenstva, a to najmä vzhľadom na nevyjasnené medzinárodné postavenie Kosova (a to aj v rámci Únie samej).

Na rozdiel od OSN, ktorej misia jedného dňa Kosovo definitívne opustí a nebude až také dôležité, že nad ňou nikto nezaplače, EÚ bude v Kosove takpovediac „naveky“, a to najmä preto, lebo jej súčasná forma prítomnosti sa môže s najväčšou pravdepodobnosťou zmeniť jedine členstvom Kosova v samotnej únii. Integrovaný proces je najväčšou devízou EÚ na dosiahnutie principiálnych zmien. A to napriek všetkým jeho čiastkovým zlyhávaniam na Balkáne.

Angažovanie sa EÚ v Kosove prostredníctvom misí EULEX a ICO je teda len jedným z nástrojov, ktorými chce Únia priblížiť Kosovo k členstvu. Samotné misie však nemôžu vykonať zázrak. A to ani napriek ich starostlivej príprave aspoň v predstatusovom období a napriek faktu, že vo svetle postojov niektorých členských štátov k nezávislosti Kosova je aj ich vyslanie úspechom.

Aby mohli mať Kosovčania šancu sústrediť sa na výzvy, ktoré ich čakajú pri transformácii nového štátu a implementovaní obrovského množstva na papieri výborne vyzeraúcich zákonov, budú potrebovať politickú podporu Bruselu a členských štátov Únie. Misia EBOP v Kosove nie je testom „spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky EÚ“, ale schopnosti EÚ zharmonizovať svoje ciele s parciálnymi záujmami členských krajín. A to testovacie obdobie už beží. Počas neho Cyprus naďalej komplikuje vzťahy s EBOP a NATO, Španielsko lobuje v Latinskej Amerike proti uznaniu Kosova, Grécko zablokovalo prijatie Macedónska do NATO a Rusku sa úspešne podarilo zneistiť Úniu zablokovaním prijatia rezolúcie BR OSN, ktorá by dala pôsobeniu EÚ v Kosove jasný mandát.

slavikova@sfpa.sk  
(Autorka je analytička SFPA.)

## REFERENCIE:

- Thomas Zehetner: Waiting in the Wings – The civilian ESDP mission in Kosovo. ISIS Europe, European Security Review, Number 33, May 2007.
- Patrick Moore: Are UN, EU Part Of The Problem In Kosovo?. RFE/RL Analyzes, 28. máj 2008.
- Kosovo's First Month, ICG Europe Briefing N° 47, 18 March 2008.