



NÁRODNÍ KONVENT

Strategická autonomie Evropské unie

Shrnutí a doporučení vyplývající z diskuze kulatého stolu
Národního konventu o EU konaného dne 21.5.2021

Doporučení vypracovala Dr. Tereza Novotná



Úvod do problematiky

„Strategická autonomie EU“ se stala v poslední době často skloňovaným pojmem v reakci na geopolitické změny: ústup USA z role garanta mezinárodního řádu, rostoucí moc Číny a s tím související konflikt s USA, stagnující multilaterální systém i celosvětové výzvy (změny klimatu, pandemie covidu-19).

Vysoký představitel pro zahraniční a bezpečnostní politiku Josep Borrell vymezuje strategickou autonomii jako protiklad závislosti EU, ať už na ostatních aktérech či na jiných – politických nebo ekonomických – faktorech. Toto je důležité především v době, kdy se chce EU na jedné straně stát globálním hráčem, ale zároveň její ekonomická váha celosvětově klesá, centrum světového dění se posouvá do Asie a Spojené státy dlouhodobě ztrácí o Evropu zájem. Strategická autonomie tedy není snahou vytvořit zcela soběstačnou EU či zrušením veškerých předchozích svazků, zejména těch se Spojenými státy, ale posílením schopnosti EU nezávisle jednat ve všech oblastech.

Koncept strategické autonomie se ale objevuje již mnohem dříve v souvislosti s bezpečnostní a obrannou politikou. Rada EU jej poprvé použila v listopadu 2013 a termín zaujal prominentní místo v textu Evropské globální strategie z roku 2016. Z praktického hlediska se implementace strategické autonomie zatím nejkonkrétněji projevila právě v obranné politice. Vzhledem ke geopolitické situaci v několika posledních letech a rovněž s ohledem na pandemii covidu-19, která odhalila slabá místa v globálních dodavatelských řetězcích, se začíná strategická autonomie promítat i do jiných politik. Nejzřejmějším příkladem je obchodní politika, kde Evropská komise publikovala v únoru 2021 novou evropskou strategii zahraničního obchodu založenou na tzv. otevřené strategické autonomii, která kombinuje tradiční liberální přístup k volnému obchodu s obrannými mechanismy a důrazem na klimatickou a digitální transformaci. V současnosti tedy již nejde o to, „zda“ EU strategickou autonomii potřebuje, ale „jak“ je možné ji dosáhnout a jak najít tu správnou směs mezi různými politikami a jejich nástroji.

Rámec kulatého stolu

V pátek 21. května 2021 se konal kulatý stůl Národního konventu o EU na téma Strategická autonomie Evropské unie. Jednání organizoval Úřad vlády ve spolupráci s Institutem pro evropskou politiku EUROPEUM. Debaty se zúčastnili zástupci státní správy, Parlamentu ČR, neziskových organizací, sociálních partnerů a akademické sféry.

Diskuze se soustředila na tři základní otázky:

1. V jakém rozsahu „strategickou autonomii“ EU definovat, v jakých oblastech se projevuje a jaké nástroje lze použít?

Rozšíří-li se pojem „strategické autonomie“ z oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) na zahraničně-politické postavení EU ve světě obecně, je zapotřebí definovat, které další politiky strategická autonomie zahrnuje a jaké nástroje lze v těchto oblastech využít. Např. je možné uvažovat o zahraničním obchodě, oblastech digitalizace, energetiky, mezinárodní roli eura apod.

2. Jaký je vztah strategické autonomie EU k USA a NATO?

Výměna o strategické autonomii EU ve vztahu k USA a NATO proběhla mezi francouzským prezidentem Macronem a německou ministryní Kramp-Karrenbauerovou. Některé členské státy EU (např. Francie) vnímají strategickou autonomii spíše jako protiváhu či nezávislost na Spojených státech resp. evropskou akceschopnost bez americké účasti, zatímco jiné státy se tomuto pojetí brání. Vzhledem k nástupu nové Bidenovy administrativy, která opět klade větší důraz na spolupráci s tradičními spojenci v Evropě i Asii, je nutné přehodnotit, do jaké míry bude mít EU zájem postupovat společně či nezávisle na zahraniční politice USA a jak se strategická autonomie odrazí v NATO.

3. Jakou pozici EU zaujme, bude-li napětí mezi USA a Čínou pokračovat? Bude EU posilovat i jiná partnerství?

Bude-li konflikt mezi USA a Čínou pokračovat i za Bidenovy administrativy, musí se EU rozhodnout, nakolik bude na základě „strategické autonomie“ s čínskou vládou spolupracovat, např. v obchodě či ochraně klimatu a do jaké míry a v jakých sektorech bude následovat americký kritický postoj. Alternativně může EU prohlubovat vztahy s partnery, kteří jsou v podobně složitém postavení mezi USA a Čínou, a to hlavně v Asii (např. Jižní Korea, ASEAN).

Podkladem pro diskuzi v rámci kulatého stolu byl diskuzní materiál, který vypracovala Tereza Novotná z Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM a dvě diskuzní stanoviska. První stanovisko vypracoval Vladimír Handl z Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy a druhé stanovisko poskytl Jan Šnidauf, vedoucí odboru zahraničněpolitických analýz a plánování Ministerstva zahraničních věcí ČR.

Úvodní slovo pronesl ředitel Odboru evropské institucionální a právní podpory Úřadu vlády České republiky Štěpán Pech, který na začátku svého příspěvku s nadsázkou uvedl, že se o

strategické autonomii sice v poslední době hodně mluví, ale nikdo ji ještě neviděl. Na definici strategické autonomie tedy existují různé pohledy, a to i mezi členskými státy EU. Evropská rada termín poprvé použila ve svých závěrech z prosince 2013, které se zabývají obranným průmyslem, zatímco pojem zaujal prominentní místo v Evropské globální strategii z roku 2016. Od této doby se však strategická autonomie přesunula mimo hranice SZBP a používá se v kontextu geopolitických změn, a to s ohledem na roli USA, růst Číny nebo globální výzvy. Vzhledem k dobrému načasování kulatého stolu Národního konventu má diskuse na téma strategické autonomie silný potenciál skutečně přispět k formulování pozice ČR v této otázce, a to nejen díky tomu že strategická autonomie je hlavním námětem tzv. strategického výhledu EU.

Podkladový materiál i jednotlivé otázky pro diskusi Národního konventu představila jejich autorka, Tereza Novotná, výzkumná spolupracovnice Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM. Zdůraznila, že debata o strategické autonomii jako protikladu závislosti EU na jiných aktérech je nejlépe implementována v původní obranné oblasti a zahraničním obchodě. Ve vztahu k USA se s nástupem Bidenovy administrativy očekávalo posílení atlantického přístupu i bloku členských států, které tento směr preferují, včetně ČR. S ohledem na dosavadní kroky USA se ale zdá, že prezident Biden bude ustupovat od politik svého předchůdce jen částečně či pomaleji, což může vést k opětovnému posílení druhé skupiny členských států včetně Francií, která vnímá strategickou autonomii jako protiváhu, resp. nezávislost na USA. Napětí mezi USA a Čínou bude též pokračovat, a tedy je nutné přepokládat kontinuitu americké zahraniční politiky mezi prezidenty Bidenem a Trumpem spíše než Bidenem a Obamou. Na druhou stranu agresivita čínských představitelů vůči EU se také stupňuje, jak je vidět od „rouškové“ až po „vaccínovou“ diplomacii nebo na sankcích vůči členům Evropského parlamentu. Vzhledem ke zmrazení investiční dohody mezi EU a ČLR je nutné prodiskutovat nejen to, jak se ČR i celá EU postaví k pokračující rivalitě mezi USA a Čínou, ale i to, zda by bylo dobré navázat užší součinnost s jinými zeměmi v Asii jako např. s Jižní Koreou či státy ASEANu. Tato spolupráce by se mohla stát i geografickým zahraničněpolitickým tématem českého předsednictví Rady EU v roce 2022.

První odborné stanovisko představil Vladimír Handl z Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy. Na úvod zdůraznil závěry podkladového materiálu, tj. že v současnosti již nejde o to, zda má EU o strategickou autonomii usilovat, ale o to, jakým způsobem tak má činit. Z hlediska ČR představuje strategická autonomie novou fází evropské integrace, která může přinést nové příležitosti i rizika. Mezi pozitivní možnosti patří udržitelná prosperita či schopnost spoluformulovat další vývoj v Evropě i ve světě, mezi rizika naopak patří nebezpečí, že se EU stane „veganem mezi masožravci“ (Sigmar Gabriel) či dokonce jejich kořistí. Z institucionálního pohledu povede strategická autonomie k většímu tlaku ze strany Německa a Francie na rozšíření principu hlasování kvalifikovanou většinou i do oblastí jako SZBP, i když se tyto státy zatím neshodnou na strategických aspektech autonomie díky odlišnému pohledu na bezpečnostní roli USA v Evropě. ČR si ale mezi těmito dvěma přístupy vybírat nemusí. V reakci na tlak Číny reagovala EU v roce 2019 strategií, ve které označila ČLR za vyjednávacího partnera, ekonomického soupeře a systemického rivala. Postoj nové Bidenovy administrativy ke strategické autonomii zatím není jasný, i když se Spojené státy se zároveň snaží Německo i EU vyzvat, aby se vůči Číně více angažovala – příkladem může být zrušení sankcí vůči německým firmám. Z hlediska ČR je hospodářské

„decoupling“ z čínského trhu nemožné, na druhou stranu spolupráce s USA je jedinou možností, jak ekonomickou disbalanci s Čínou vyrovnat.

Stanovisko Odboru zahraničněpolitických analýz a plánování Ministerstva zahraničních věcí ČR přednesl Jan Šnidauf. Posun pojmu strategická autonomie z oblasti obrany do dalších sektorů nese riziko větší roztříštěnosti do několika nekompatibilních poddebat, proto MZV ČR organizuje meziresortní schůzky s dalšími ministerstvy, Úřadem vlády i zástupci Evropské komise a NATO v ČR a zároveň se ČR účastní s dalšími členskými státy pracovní skupiny v Bruselu, kde se diskutuje strategická autonomie v oblastech, jako je zdraví, technologie, transatlantické vztahy, ekonomické donucování a nástroje kolektivní obchodní obrany. V oblasti SZBP by debata o strategické autonomii měla vést k posilování evropského pilíře NATO, je nutná i rovina komunikační, aby důraz na strategickou autonomii nevedl k roztržce s USA. Na globální úrovni otevření debaty podnítila asertivní politika Číny. Vzhledem k hodnotové blízkosti Spojených států a Evropy nejde z hlediska ČR o vyvažování či stejnou vzdálenost (ekvidistanci) mezi USA a ČLR či hledání do jaké míry stát na straně USA nebo snaha najít partnery v podobném postavení. Proto ČR usiluje o to, aby podobný diskurs spíše nepokračoval a vztah s ČLR se řešil v širším rámci EU, NATO nebo popř. OSN. Strategická autonomie je i součástí programu tria předsednictví Rady EU mezi Francií, ČR a Švédskem. ČR a Švédsko prosazují, aby se termín používal jen tam, kde je to nutné a v ostatních případech se kladl důraz na spolupráci se spojenci. MZV ČR oceňuje regulační dimenzi strategické autonomie, z pohledu českého předsednictví Rady EU by bylo dobré vymezit, které sektory jsou pro ČR klíčové (např. jaké technologie) a na tyto se zaměřit.

V následné diskuzi vystoupili senátoři, představitelé státní správy, nevládních organizací, akademického sektoru i představitelé sociálních partnerů, jmenovitě: David Smoljak (senátor), Vladimír Špidla (Masarykova demokratická akademie), Alena Mastantuono (Česká podnikatelská reprezentace při Evropské unii CEBRE), Kateřina Kalužová (Svaz průmyslu a dopravy ČR), Pavel Fára (Svaz průmyslu a dopravy ČR), Stanislav Šaroč (Škoda Auto Vysoká škola), Patrik Urban (Ministerstvo průmyslu a obchodu) a Ivan Hodáč (Aspen Institute Central Europe) a opětovně pak také autoři úvodních stanovisek. Diskuzi moderoval Vladimír Bartovic, ředitel Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM.

Navrhovaná doporučení

Předkladatelé jednotlivých stanovisek i další diskutující přivítali dobré načasování debaty o strategické autonomii jako jednoho z nejdůležitějších témat tohoto roku. I když je jednou z možností strategickou autonomii posunout do roviny odolnosti, toto vnímání by mohlo být příliš reaktivní. Podobně je nutné vyhnout se přílišné roztržitosti. Proto je vhodnější zachovat horizontální přístup s tím, že se ale určí sektory, kde chceme závislost omezit (např. digitální technologie) a kde se identifikují jednotlivé kapacity, jak strategické autonomie dosáhnout. ČR by měla usilovat o pokračování otevřeného přístupu a spolupráci s partnery z demokratických zemí a zároveň hledat nástroje, kterými je možné čelit vnějšímu nátlaku, viz např. nová obchodní strategie EU, která hovoří o „otevřené strategické autonomii“. Strategicky důležitou otázkou je i mezinárodní role eura. V diskusi o transatlantických vztazích a postoji vůči soutěži mezi USA a Čínou diskutující upřednostňovali spíše společný postup s USA, vč. např. vytvoření společného regulačního rámce pro nové technologie a rozšíření spolupráce s Indií než s původně navrhovanou Jižní Koreou nebo ASEANem. Vzhledem k malé pozornosti věnované ze strany USA Africe by měla EU partnerství s tímto kontinentem i nadále posilovat.

Z prezentovaných stanovisek a následné diskuze vyplynuly následující doporučení Národního konventu o EU Vládě ČR.

Doporučení Národního konventu o EU:

1. Česká republika by měla v rámci strategické autonomie Evropské unie usilovat o posilování rozhodovací nezávislosti s cílem zajistit globální vliv a udržitelnou prosperitu.
2. Strategická autonomie by neměla vyústit v protekcionismus, ale v odbourání rizikové závislosti ve strategických sektorech, mj. posílením vlastních produkčních kapacit.
3. Strategická autonomie by neměla být prohlubována na úkor spolupráce se stejně smýšlejícími partnery, měla by naopak vést k posílení transatlantické vazby a vztahů s partnery v Asii, stejně jako k prohlubování partnerství s Afrikou a vyrovnání asymetrických vztahů např. s Čínou.

Tento text není prostým zápisem jednotlivých příspěvků, které byly v diskusi předneseny. Neobsahuje tedy vše, co bylo v diskusi řečeno a nevyjadřuje názor všech účastníků na všechna diskutovaná témata. Jedná se o shrnutí nejdůležitějších bodů a formulaci doporučení na základě proběhlé diskuze.

Národní konvent o Evropské unii představuje diskuzní platformu, která je stálým místem pro debatu o evropských otázkách v ČR.

Projekt, koordinovaný na půdě Úřadu vlády České republiky, propojuje zástupce vlády, obou komor Parlamentu ČR a Evropského parlamentu, odbornou veřejnost, neziskový sektor a sociální partnery a další zainteresované aktéry.

Více o Národním konventu najdete na internetových stránkách www.narodnikonvent.cz Twitteru [@KonventEU](https://twitter.com/KonventEU) a instagramovém profilu [@narodnikonvent](https://www.instagram.com/narodnikonvent).