

# VNĚJŠÍ VZTAHY EVROPSKÉ UNIE

ed.

Václav Nekvapil



Asociace  
pro mezinárodní  
otázký  
Association  
for International  
Affairs

**PRAHA 2008**



# VNĚJŠÍ VZTAHY EVROPSKÉ UNIE

ed.

Václav Nekvapil



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

## **VNĚJŠÍ VZTAHY EVROPSKÉ UNIE**

**Editor** Václav Nekvapil

**Autoři** Martin Ježek, Jakub Klepal, Jakub Kulhánek, Jan Marian, Filip Moravec, David Müller, Václav Nekvapil, Václav Prášil, Simone Radačičová, Jan Šnidauf, Michal Thim a Luboš Veselý

**Jazyková redakce** Lucie Bednářová, Marek Dvořák, Aleš Ottmár, Daniela Zrucká

**Překlad (Kuba)** Simone Radačičová

**Grafická úprava** Side2

**Tisk** BCS, s. r. o.

### **Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)**

Žitná 27

110 00 Praha 1

Tel./fax: +420 224 813 460

info@amo.cz

www.amo.cz

© AMO 2008

ISBN 978-80-87092-00-2

Tato publikace vznikla za podpory Open Society Fund Praha



# OBSAH

ÚVOD: EVROPSKÁ UNIE VE SVĚTĚ 9

Václav Nekvapil

BALKÁN 15

Martin Ježek

BĚLORUSKO 27

Luboš Veselý

BLÍZKÝ VÝCHOD 33

Jan Šnidauf

ČÍNA 43

Václav Prášil

IZRAEL A PALESTINA 53

Filip Moravec

JIŽNÍ KAVKAZ 59

Michal Thim

KUBA 71

Jakub Klepal

MOLDAVSKO 81

Jan Marian

TURECKO 91

Michal Thim

UKRAJINA 107

Luboš Veselý

LATINSKÁ AMERIKA 113

Simone Radačičová

**RUSKO 123**

**Jakub Kulhánek**

**TRANSATLANTICKÉ VZTAHY 131**

**David Müller**



# ÚVOD: EVROPSKÁ UNIE VE SVĚTĚ

Václav Nekvapil

Tolikrát opakovaná věta o tom, že Evropská unie – jakožto hospodářský obr – je z hlediska mezinárodní politiky trpaslík, přestává být pomalu pravdivou. Od rozpadu bipolárního světa, ve kterém by si ani ekonomicky sebesilnější Evropská společnost nemohla dovolit vyrůst na úroveň politické mocnosti, se politická mapa Evropy i světa značně změnila. Ambiciózní ekonomický integrační projekt rozvíjí pomalu ale úspěšně svojí zahraničněpolitickou dimenzi – i přes to, že počet členských států se za dobu jeho existence více než zčtyřnásobil.

Hledáme-li zahraničněpolitické ambice sjednocené Evropy u jejich „otců zakladatelů“, nenalzáme jednoznačnou odpověď. Velké dějinné události sice nevyvrstávají jen z idejí, ale určité myšlenkové souznění aktérů je nezbytnou podmínkou pro jejich realizaci. A tak ti, kteří ahistoricky „věští“ vývoj Evropských společenství z projevů Roberta Schumana a Jeana Monneta, vypovídají o skutečných podmínkách vzniku integračního procesu jen částečně. Celkový obraz musí zahrnout i tlak Spojených států, poválečný rozvrat Evropy, bipolární rozdělení světa, existenci atomových zbraní, dekolonizaci atd. Pokud by šlo jen o myšlenky, mělo by možná větší naděje na úspěch meziválečné Panevropské hnutí Coudenhove-Kalergiho, které mělo své stoupence na mnoha klíčových místech tehdejší politiky demokratických zemí (Aristide Briand, Edvard Beneš a další), zatímco Schuman byl „jen“ ministrem zahraničí v jedné z mnoha nestabilních vlád francouzské IV. republiky. Mezi válkami však měli „Panevropané“ silného protivníka v tehdy dominujícím nacionalismu ve svých vlastních zemích, zatímco po druhé světové válce byl protivníkem komunismu u moci vně západní Evropy.

Po nenaplněných závěrech tzv. Plevenova plánu o ustavení Evropského obranného společenství neimplikovala strategie tzv. sektorové integrace zpočátku společnou zahraniční politiku evropské šestky. Se zvyšujícím se počtem integrovaných odvětví však nutně začalo docházet k přesahům do této oblasti. Především vznik společného vnitřního trhu vyvolával potřebu minimálně koordinace vnější obchodní politiky. Dnes je společná evropská vnější obchodní politika prováděna především na půdě Světové obchodní organizace a dále prostřednictvím dvoustranných či vícestranných dohod mezi EU a jednotlivými státy či regionálními uskupeními.

Pokud šlo o evropskou bezpečnost, pro Evropská společenství (a pro Spojené státy) bylo prioritní, aby Evropané zvládli potenciální zdroje ohrožení na svém vlastním teritoriu (aby se neopakoval meziválečný versailleský scénář). Čelit vnějším hrozbám (např. globální jaderné válce) bylo zcela mimo možnosti šestice zemí, ačkoli dvě z nich (Francie a Velká Británie) rozvíjely svůj vlastní jaderný program, který však rozhodně nehodlaly a nehodlají komunitarizovat. Konec studené války uvolnil – již dvanáctičlenným – Evropským společenstvím ruce – a tak mohla EU Maastrichtskou smlouvou ustavit Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku

ku (SZBP). Ta dodnes trpí praktickou neakceschopností zapříčiněnou jednak ne- stejnou mírou vnímání hrozeb a rizik v jednotlivých státech a jednak neochotou vzdát se jednoho z pilířů tradičně chápané státní suverenity – autonomní zahra- niční politiky.

Přesto však i v oblasti evropské obranné politiky dochází v posledních letech k důležitým posunům. Maastrichtská smlouva připoutala ke struktuře Evropské unie Západoevropskou unii a došlo ke vzniku Evropské bezpečnostní a obranné politiky (EBOP). Tím Unie získala nástroje na zvládání krizí, které stále častěji využívá. V rámci EBOP proběhly či ještě stále probíhají vojenské a civilní mise v té- měř dvaceti zemích (Kosovo, Bosna a Hercegovina, Súdán, Konžská demokratická republika, Makedonie a další). Rozpočet této evropské politiky však dosahuje pou- hých 285 miliardů eur (v roce 2008) a na celé sedmileté rozpočtové období (do roku 2013) se počítá s 1,74 miliardami eur. Nad rámec této částky se počítají výdaje na vojenské jednotky, jejichž mzdy, výstroj a výzbroj platí účastníci se státy ze svých zdrojů, společné výdaje na vojenské mise pokrývá systém „Athena“, kdy se státy dělí o společné výdaje v závislosti na velikosti HDP. Evropské know-how leží spíše ve zvládání postkonfliktních regionů (např. Balkán), v tzv. petersberských misích (záchranné a humanitární operace, mírové operace) než v důrazném vynucování a nastolování míru mezi znesvářenými stranami (váhání kolem vyslání jednotek do Libanonu v roce 2006 to velmi dobře ilustrovalo).

Problém evropské obrany spočívá samozřejmě také v nízkých výdajích jednot- livých zemí Unie na armádu, resp. v jejich neefektivním vynakládání na budová- ní 27 univerzálních armád namísto plnohodnotné armády evropské. V době míru těžko řešitelné dilema, kde vzít na vyšší armádní výdaje proti vůli obyvatelstva, má východisko v lepší koordinaci a specializaci armád mezi zeměmi EU a NATO. Podepřena akceschopnou vojenskou silou, mohla by se Unie aktivněji účastnit mí- rových procesů ve světě, neboť by její role nebyla omezena jen do postavení medi- átora, ale mohla by nabídnout prostředky na vynucení příměří, které by ani jedna ze stran poskytnout nemohla či nechtěla. Tím by geopolitická váha Evropy výraz- ně vzrostla.

Nejviditelnějším zahraničněpolitickým nástrojem Unie je již od sedmdesátých let finanční a materiální humanitární pomoc – ať již na permanentní bázi (rozvojo- vá pomoc) či jen v případě nenadálých katastrof a krizí. V mnoha oblastech světa se Evropská unie bohužel soustřeďuje jen na tento druh finanční a technické pomo- ci, který je málo provázán s politickými principy a politickou přítomností v regio- nu. Unie trpí neschopností vyvíjet systematický politický tlak např. na dodržování lidských práv, demokratizaci, regionální integraci, otevřenost ekonomiky, ochranu životního prostředí a další politické cíle a hodnoty, které jsou jí vlastní. EU je pak spíše „payer“ než „player“ – tedy jen ten co platí, nikoli významný hráč.

V roce 2006 dosahovala částka vyčleněná z rozpočtu Evropské unie na vnější vztahy výše 5,5 miliardy eur. V rámci finanční perspektivy na léta 2007–2013 došlo k novému vymezení a omezení počtu dosavadních programů vnější spolupráce. Dnes Unie disponuje ve své vnější politice celkem šesti finančními nástroji. Jedná se o: Instrument předvstupní pomoci, Evropský instrument sousedství a partnerství, Finanční instrument na rozvojovou a hospodářskou spolupráci, Stabilizační instrument, Instrument na humanitární pomoc a Instrument na makroekonomickou pomoc.

Za neefektivnější „zahraniční politiku“ Evropské unie je považováno její rozšiřování. Unie hraje roli geopolitického jádra, které přitahuje země nacházející se na jeho orbitě či ve větším nebo vzdálenějším sousedství. Politika rozšiřování dokázala na deset či patnáct (předvstupních) let jasně a srozumitelně nastavit vzájemné vztahy mezi evropskou patnáctkou a dvanácti sousedními státy, které usilovaly o členství. „Velký třesk“ z let 2004 a 2007 Unie vstřebala překvapivě rychle, přesto však další podobně odvážný krok již na obzoru není. EU tedy musí přehodnotit tuto svoji politiku a zemím, které na její principy stále spoléhají (především Turecko, Ukrajina a Gruzie, ale i Chorvatsko, Makedonie a další balkánské státy), dát jednoznačnou odpověď, zda platí dále a pro koho. Bez jasné a konsensuální odpovědi všech 27 členských zemí se můžeme dočkat radikálních protievropských (a současně i protidemokratických) obrátů v zemích, které na otevřenost Unie dále spoléhají.

Dalším z nástrojů evropské vnější politiky je Evropská politika sousedství (ENP), která vznikla v roce 2004 jako způsob, jak zajistit všestrannou spolupráci se zeměmi v sousedních regionech Evropy a jejich stabilizaci, aniž by jim slibovala členství v evropském klubu. ENP nezahrnuje sousedy Unii teritoriálně nejbližší – Srbsko, Chorvatsko, Bosnu a Hercegovinu, Albánii a Makedonii, ale naopak počítá se zeměmi jako Ázerbájdžán či Sýrie, u nichž nelze v dohledné budoucnosti očekávat zájem o vstup do Evropské unie (nehledě na to, že je platná evropská legislativa ze členství vylučuje). Mezi EU a jednotlivými partnerskými státy jsou uzavírány tzv. akční plány, které stanovují agendu vzájemných vztahů a měly by podmiňovat pokračování další spolupráce splněním určitých cílů (demokratizace, liberalizace, lidská práva, udržitelný rozvoj, apod.).

Rozmanitost a geografická rozsáhlost Evropské unie dnes více než kdy dříve odhalují ještě jeden podstatný aspekt ovlivňující její vnější politiky – rozdíl v prioritních regionech mezi jednotlivými členskými zeměmi. Tento aspekt posiluje rozdělení ENP na její zatím nerozvinutou východní dimenzi, kterou upřednostňují středoevropské členské země, a jižní-středomořskou dimenzi (tzv. Barcelonský proces), jejímž „tahounem“ je Francie, resp. Španělsko, Portugalsko a Itálie. Navíc, pro Bulharsko a Rumunsko je přirozenou prioritou region Černého moře, v němž

by jakožto členské státy EU mohly sehrát významnou roli „mostu“ a prostředníka. Slovensko se zase velmi (a dosud úspěšně) angažuje v oblasti Balkánu. Tato „dělba práce“ se promítá samozřejmě i mimo oblast evropského sousedství – frankofonní Afrika se obrací k Francii, země Latinské Ameriky udržují i přes mnohé politické neshody významné politické a obchodní kontakty se Španělskem a Portugalskem, Velká Británie se nevzdává pevné transatlantické vazby atd. Tyto vazby by neměly být vnímány jako konfliktní a jsou velkým vkladem pro budoucí evropskou zahraniční politiku, která se jich teprve bude muset naučit umět využívat pro posílení role Evropské unie ve světě.

Země jako Česká republika mají v Evropské unii nástroj na zefektivnění své zahraniční politiky. Mohou být však zároveň v pokušení vzdát se skutečné a cílevědomé zahraniční a obranné politiky úplně. Kissingerovská otázka – potřebujeme zahraniční politiku? – je aktuální v situaci, kdy jsme plně obklopeni členskými státy Unie, a v širokém okruhu není stát, který by nás reálně mohl ohrozit. Evropská politika není zahraniční politikou v pravém slova smyslu. Jak řekl francouzský europoslanec Alain Lamassoure: „... malé a střední země [EU] mají politiku sousedství a již nepotřebují zahraniční politiku. Ani, po pravdě řečeno, obrannou politiku. Ony je ‚externalizovaly‘.“ Evropská unie a NATO jsou zárukou naší bezpečnosti, případná rizika padají ve stejné míře na širší celek a my nepřebíráme odpovědnost za vlastní bezpečnost. Klasická teritoriální obrana již nepřipadá v úvahu a na nové hrozby (terorismus, nejisté zdroje energií, ilegální migrace, organizovaný zločin atd.), které patří spíše do kompetence policie než armády, jsme zase příliš slabí a příliš Evropě otevření. Evropská politika, která jediná má reálnou naději ochránit právě tyto malé a střední země, se ovšem neobejde bez jejich aktivní účasti. Jinak bude slabá a velké země zůstanou u své tradiční politiky, kterou s námi ale nebudou sdílet.

Před sedmadvacetičlennou Evropskou unií tak dnes stojí dvě velké výzvy: jak formulovat společná stanoviska a jakým způsobem je prosazovat? Kdy se členskými státy vyplatí jednat samostatně a kdy prostřednictvím EU? Jak skloubit vlastní zájmy se zájmy Unie jako celku? Situace se na jednu stranu komplikuje rostoucím počtem aktérů, kteří musejí dosáhnout konsensu, na druhou stranu je o hlas Unie o to silnější a důraznější. Pro mnoho partnerů v jiných regionech postrádá Unie vnější čitelnost, neboť jim stále nastavuje tvář komplikované mezinárodní organizace, zatímco na evropském poli bývá mnohem jednoznačnější a čitelnější.

Předkládaná publikace má za cíl shromáždit, utřídit a uceleně prezentovat současný stav vzájemných vztahů mezi Evropskou unií a třinácti vybranými regiony, resp. zeměmi světa. Každý z analytiků si všímá specifických rysů a otázek ve vzájemných vztazích. Ve třech případech jde o země, vůči nimž rozvíjí EU natolik specifickou politiku (Kuba, Izrael, Turecko), že jsou pojednány v samostatném příspěvku.

ku, mimo svůj region. Je zřejmé, že nejsou pokryty všechny významné světové regiony. Bezpochyby chybí subsaharská Afrika, jihovýchodní Asie, středoasijské státy, Japonsko, Indie a další. Domníváme se však, že i přesto poskytuje užitečný a snad ne nezajímavý přehled vztahů EU s těmi nejdůležitějšími z nich. Situace v cílových zemích a regionech a v Evropské unii samotné se neustále vyvíjí, což se pochopitelně odráží ve vzájemných vztazích a ovlivňuje současně i limity aktuálnosti této publikace, která zachycuje situaci do druhé poloviny roku 2007.

Rok 2007 byl pro EU rokem jisté konsolidace po mohutné vlně rozšíření. Unie též našla konsensus ohledně dalšího vývoje společných institucí. Měnovou unii sdílí již více než polovina členských států. Ve dvou klíčových zemích – Francii a Velké Británii – proběhla výměna vrcholných politických garnitur. Středoevropské členské státy vstoupily do schengenského prostoru a symbolicky tak zacelily ránu zanechanou po rozdělení Evropy v dobách studené války. Tento rok je tedy dobrým odrazovým můstkem vpřed pro další posilování role Evropské unie jako aktéra světové politiky.

# BALKÁN

Martin Ježek

Evropská unie stojí před krizí v dalším rozšiřování a směřování. Sice se podařilo dosáhnout shody na reformě institucí a rozhodovacího procesu EU, přesto je stále patrná únava z rozšiřování. Mimo jiné i díky tomu, že noví členové Bulharsko a Rumunsko jen zčásti plní závazky, na základě kterých byli do Unie 1. ledna 2007 přijati. Některé země jihovýchodní Evropy tak již jsou jejími členy, další se nacházejí v různých fázích přidružení nebo mají status kandidáta. Evropská unie se také angažuje ve dvou krizových oblastech<sup>1</sup> na Balkáně, ve kterých má své mírové složky, a podílí se na mezinárodní správě těchto teritorií. Bylo by tedy logické integrační proces v oblasti dokončit. Region je to ale příliš členitý, a to nejenom počtem nedávno vzniklých států. Balkán tedy zřejmě mnohem dříve než Turecko bude definitivní zkouškou rozšiřování Unie a její schopnosti postupovat jednotně, především na poli zahraniční a bezpečnostní politiky.

## BALKÁN JAKO EVROPSKÝ REGION

Balkán je i přes svou složitost, která ho velmi zneprístupňuje, strategickým regionem, protože představuje spojnici k Blízkému východu a ke kaspické oblasti. Do zemí bývalé Jugoslávie zasahují vlivy islámského světa. Ty jsou poměrně viditelné v Bosně a Hercegovině a v jižním Srbsku. Zrovna v Bosně a Hercegovině se oproti jugoslávským časům ztlačuje konzervativní vahábistický islám. A to nejen mezi Bosňáky, ale například i Albánci v Černé Hoře nebo Kosovu.<sup>2</sup> Naopak v Srbsku je velmi patrný vliv Ruska, které se jej snaží prezentovat jako svou mocenskou sféru a v mnoha otázkách se Srbskem spojených vystupuje proti politice západních zemí – zvláště patrné je to při diskusích o kosovské otázce.<sup>3</sup> V Rusku se skrývají mnozí obvinění z různých zločinů (hospodářská kriminalita, válečné zločiny, organizovaný zločin). Rusko se snaží demonstrovat sílu své pozice i při přelomových a velmi sledovaných příležitostech jako byl pohřeb Slobodana Miloševiče anebo referendum o nové srbské ústavě. Unie tam může zaujmout dominantní pozici jedině tak, že země tohoto regionu přimkne k sobě, ať už nabízená konkrétní cesta ke členství či dlouhodobé spolupráci bude pro různé země odlišná (např. v případech Chorvatska, Srbska a Kosova).

---

1 Kosovo a Bosna a Hercegovina.

2 HADŽOVIĆ, E. *Nije svaki vehabija terorist*. Sarajevo: BH Dani, 2006, č. 452. Dostupné z [www.bhdani.com](http://www.bhdani.com)

3 Rusko se snažilo dávat najevo svou pozorovatelskou přítomnost při referendu o nové srbské ústavě na podzim 2006. Státní Duma vyslala druhou největší pozorovatelskou misi. Patrná byla i ruská přítomnost na pohřbu Slobodana Miloševiče na jaře 2006, kde ruští představitelé poukazovali na panslovanské tradice a rusko-srbské bratrství. K Rusku tíhnou především Srbská radikální strana a Socialistická strana Srbska.

Oblasti méně stabilní a méně soběstačné, které byly i v rámci Jugoslávie zónami poměrně nízké hospodářské konjunktury, a některé z nich přinášely i v té době etnické napětí či nepokoje, vyžadují jiný přístup Bruselu. V Makedonii bylo za asistence Unie zabráněno větším ozbrojeným konfrontacím mezi Albánci na jihozápadě země a Makedonci. Tím instrumentem se staly dnes již více jak pět let staré Ochridské dohody mimo jiné o decentralizaci státní správy a posílení práv menšin.<sup>4</sup> V Bosně a Hercegovině je Unie již delší dobu velmi výrazně přítomna (vojáci sil EUFOR a příslušníci policejní mise EUPM). Vstupními podmínkami se tam stávají otázky, které byly u dosavadních kandidátů samozřejmostí – např. ústavní reforma či sjednocení policie. Prubířský kamen představuje Kosovo, které bude potřebovat intenzivní asistenci při ustavování státní správy, místní samosprávy, ozbrojených složek a dalších institucí potřebných k fungování země. To všechno za podmíněk, které budou vyjednány při vzniku nového statutu území. Jedná se tedy o oblasti, které nemají dost silnou tradici samostatného fungování a budou potřebovat dlouhodobou asistenci a prostředky, aby v nich byla zajištěna trvalá stabilita.

Dosud vyzkoušeným a standardním způsobem lze postupovat v případě ostatních balkánských a postjugoslávských států. K Chorvatsku lze přistupovat jako k jedné z nejnávštěvnějších zemí regionu, která je v integračních snahách nejdále a daří se jí uzavírat kapitoly projednávané s EU. Následky války se postupem času řeší, i když chorvatské úřady často postupují velmi pomalu a někdy i obstrukčně. Nedávno byla po mnoha odkladech předběžně podepsána Stabilizační a asociační dohoda EU se Srbskem. To je třeba považovat za stát, který má do budoucna relativně velký potenciál, nová vláda o integraci státu do EU usiluje a veřejné mínění jí v tom podporuje. Vládní strany se ale současně často uchylují k nacionalistické rétorice v souvislosti s vyjednáváním o kosovské otázce a vydáváním obviněných z válečných zločinů haagskému tribunálu.

Mnozí členové Unie mají ve východní a jihovýchodní Evropě své hospodářské zájmy. Členství států této oblasti v EU může region stabilizovat a dát mu určité standardy a tím ochránit investice a další zájmy zemí Unie. V zájmu dosavadních členů Unie je i to, aby se region integroval ekonomicky. Jednotlivé národní trhy (většinou o počtu několika milionů obyvatel) jsou příliš malé. Produkty a služby se mnohem efektivněji umísťují na celistvý trh jihovýchodní Evropy, který čítá několik desítek milionů. Nově podepsaná dohoda o zóně volného obchodu pro jihovýchodní Evropu je krokem správným směrem a zároveň jakousi přípravou na vstup do Evropské unie. Jedná se zřejmě o jeden z nejdůležitějších mechanismů regionální spolupráce

---

4 Zahraniční a bezpečnostní politika vybraných zemí Balkánu. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 72–84.

na Balkáně. Většina balkánských ekonomik roste. Vlády startují privatizační projekty a pocííují potřebu investic zvenčí. To v následujících letech bude znamenat obrovský ekonomický potenciál i v oblastech jako jsou Bosna a Hercegovina či Kosovo. Z větší části nevyužit zůstává i turistický potenciál balkánských zemí.

Nedávné přijetí Bulharska a Rumunska neznamenaá nic jiného než další krok ke znovusjednocení Evropy po studené válce. Následnické státy bývalé Jugoslávie stejným právem aspirují na přijetí do klubu evropských zemí. Podívejme se nyní na to, jaká jsou jejich specifika.

## EUROINTEGRACE BALKÁNU PODLE STÁTŮ A TERITORIÍ

### Kosovo

Zatím formálně srbská provincie představuje největší úskalí oblasti, a to po všech stránkách. Po srbských represáliích koncem 90. let<sup>5</sup> je Kosovo mezinárodním protektorátem a stále se nedaří vyřešit jeho definitivní postavení na mezinárodní scéně. Řešení jsou přitom jenom dvě. Buď nezávislost, nebo autonomie. Zatímco Spojené státy podporují Albánce v jejich boji za samostatné Kosovo, Evropská unie stojí před velmi nepřijímným dilematem. Ten bude vyhocen nejpozději v momentu, kdy příštinská vláda vyhlásí nezávislé Kosovo, a státy Unie se budou muset dohodnout na společném postupu, jestli mají uznat samostatný stát a za jakých podmínek. Mnozí členové Evropské unie na nezávislost provincie pohlížejí s pochybnostmi mimo jiné kvůli eventuálním problémům na svém vlastním území (Kypr, Rumunsko, Slovensko, Španělsko). Jiné členské státy jsou nezávislost ochotni podpořit (Spojené království, Francie, Německo). Nezávisle na tom zřejmě budou mezinárodní správní instituce či policejní mise přecházet pod prapor EU a Kosovo se de facto stane protektorátem Evropské unie. Západní diplomaté i armádní funkcionáři se přitom shodují v tom, že mezinárodní přítomnost v Kosovu musí rozhodně trvat dál a její konec se v žádném případě neblíží. I přes relativní klid jsou vztahy v Kosovu velmi vypjaté a prozatímní instituce jsou schopny dobře vykonávat jen část funkcí, které má normální stát zajišťovat. Status Kosova je i proto potřeba vyjasnit jednoznačně a na co nejděší dobu. I přesto tato skoro dvoumilionová oblast zůstane něčím, co Unie bude dlouho udržovat a podporovat.

Kosovo by podle dosavadních úvah postupně mělo čím dál více přecházet od mezinárodní správy pod hlavičku Evropské unie. Nabízí se model civilní mezinárodní přítomnosti podobný Bosně a Hercegovině, kdy sice budou ustaveny veškeré instituce a funkce v provincii, ale dohled nad každým rozhodnutím by měl mezinárodní představitel jmenovaný Evropskou unií.

---

5 DIENSTBIER, Jiří. *Daň z krve*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2003, s. 302–307.

Hlavní kus práce pro EU v Kosovu nastane právě až v okamžiku, kdy bude jeho status vyjednáán. Je možné, že dojde k vlně etnického napětí či nespokojenosti, kterou bude potřeba urovnat pokud možno bez zranění a bez mrtvých. Je možný odchod příslušníků menšin, kteří stále doufali, že status provincie dopadne v jejich prospěch. Provincii bude třeba ustavit jako multietnickou oblast, která svým občanům zajistí přístup ke všem právům a poskytne jim bez rozdílu základní občanské svobody. Bude potřeba zajistit práva menšin (kromě Srbů například Goranů nebo Romů) a Kosovo směřovat k multietnicitě. Je ale spíše pravděpodobné, že se Albánci budou ke Kosovu stavět jako ke státu, který si vybojovali pro sebe. Prostředkem, jak zajistit alespoň částečné uspokojení srbského obyvatelstva, by pak mohlo být povolení přímých vazeb srbských obcí na Bělehrad, jakkoli je to z územně-správního hlediska nelogické. Politikem se pak stane ochrana pravoslavných sakrálních objektů, kdy každý útok a každá destrukce má velký potenciál výbuchu nenávisti. Potřeba vojenské ochrany těchto památek je ve skutečnosti důkazem, že základní standardy v Kosovu splněny nejsou. Vyjednání statusu Kosova tedy většinu problémů ve skutečnosti nevyřeší a s tím je třeba do projektu eventuální kosovské nezávislosti vstupovat.

Oblast Kosova se dnes potýká s katastrofálním nedostatkem energie, s nezaměstnaností až 80 procent (podle různých údajů a odhadů).<sup>6</sup> Populace je tam velmi mladá. Průměrné stáří je asi 24 let. Už jen z tohoto čísla vyplývá, jak nekvalifikovaná a nezkušená je tamější pracovní síla. Do budoucí centrální správy a místní samosprávy je třeba nejprve vnést know-how, jak se vládne obci či většímu územně-správnímu celku. Zde se nejedná o reformy v pravém slova smyslu, ale všechno bude třeba vybudovat na ruinách zubožené provincie, která si prošla krvavou válkou. Podle toho také bude muset vypadat jednací mandát, s nímž Brusel eventuálně otevře jednání s Kosovem o možném vstupu.

## **Srbsko**

Vyřešením kosovské otázky (ať už v srbský prospěch či nikoli) se tato země uprostřed jihovýchodní Evropy bezesporu stabilizuje. Lapidárně řečeno, bude znát své vnější hranice. Větší klid se postupně rozmůže i na velmi chaotické politické scéně, která bude mít o jedno palčivé a nepříjemné téma méně. A to především v tom případě, že Kosovo bude prohlášeno nezávislým. V současné době ale bělehradská garnitura na řešení této otázky nemá žádný vliv. Političtí exponenti v soukromí naprosto realisticky hovoří o tom, že Kosovo je „dávno ztracené“. Jsou ale v určitém zajetí veřejného mínění, kdy si žádný vrcholný činitel nemůže dovolit vyzvat, aby

---

6 Podle údajů mezinárodní správy UNMIK je to asi 40 procent. Spolehlivé údaje však neexistují. Nejvyšší odhady hovoří asi o 80 procentech nezaměstnaných.

Bělehrad dal Kosovu nezávislost. V podobném duchu se nesla kampaň a také hlasování o nové ústavě, která Kosovo prohlašuje za neoddělitelné. Kosovská otázka byla i jedním z hlavních témat předvolební kampaně voleb do parlamentu.

Srbsko má pro eurointegraci Balkánu determinující význam. Nejen, že leží geograficky uprostřed, ale je se všemi okolními státy provázáno hospodářsky, infrastrukturou, národnostně i jazykově. V některých směrech tyto vazby dál cíleně posiluje. Při nedávných sporech o nařízení vysokého představitele pro Bosnu a Hercegovinu Miroslava Lajčáka týkajících se změny hlasování v celostátních orgánech, srbská reprezentace důrazně komentovala tato nová pravidla. Srbsko cíleně pěstuje přímé vazby s Republikou srbskou v Bosně. Velké vzrušení vzbudila nedávná akvizice Telekomu srpske v Bosně a Hercegovině bělehradským Srbským telekomem, který výrazně přebil nabídky západních telekomunikačních koncernů. Také z pohledu regionální politiky by bylo nesmyslné, aby například Chorvatsko, které bezesporu vstoupí do EU dříve, zavedlo vůči Srbsku a Bosně a Hercegovině vízový režim.

Evropská unie podmiňuje vstup Srbska vydáním zbývajících obviněných z válečných zločinů. Nejdůležitější z nich je Ratko Mladič. Unie se Srbskem už jednou kvůli neplnění této podmínky přerušila na rok jednání. Odkládala také podpis Asociační a stabilizační dohody. Politický nátlak je důležitý. Srbsko však splnění těchto podmínek považuje pouze za politickou povinnost, nikoli morální odpovědnost. Stále odkládání ale může brát energii proevropským a demokratickým silám a podporovat nacionalistické směry. Má-li Unie zájem na integraci západního Balkánu, bez Srbska tento projekt uskutečnit nemůže.

## **Černá Hora**

Referendem o nezávislosti se malá jadranská republika zbavila všech závazků, které na ní doléhaly jenom díky jejímu členství ve federaci se Srbskem. Odpadá zdůvodňování, proč se obvinění z válečných zločinů skrývají. Podgorice už se tolik nedotýká ani kosovská otázka, i když s Kosovem sousedí. Tato válkou skoro nedotčená malá země nemá velký hospodářský potenciál a vládnu jí propojené klanové struktury, které spojují politiku s byznysem, někdy ilegálním. Na trhu s nemovitostmi a v hospodářské sféře tu má značné zastoupení Rusko. Černohorců se ovšem zdaleka tolik netýká ani nutnost vojenských a zpravodajských reforem. Pro Unii tak Podgorica znamená poměrně malé sousto a musí provést jen běžné reformy ve státní správě, justici a hospodářství. V boji proti korupci a v reformě justice Podgorica ale podle poslední zprávy Evropské komise značně zaostává. Evropská unie (mimo jiné skrze slovenskou diplomacii) procesu vytváření nezávislosti velmi aktivně asistovala a tím ho legitimizovala. Může se stát, že Černá Hora se do Unie skutečně dostane dříve než Srbsko.

## **Chorvatsko**

Je premiantem ve snahách o vstup. Za kandidáta bylo prohlášeno společně s Tureckem, aniž by tehdy byl splněn jeden z nejdůležitějších politických požadavků, a to vydání generála Ante Gotoviny. To ale následovalo po několika týdnech. Nyní se Chorvatsko nachází ve stadiu projednávání a uzavírání jednotlivých kapitol. Záhřeb má tu výhodu, že má s kým konzultovat, jak jednání efektivně vést a nezadrhávat se na formálních záležitostech. Jsou to především středoevropské země, které mají k Chorvatům úzký vztah a prošly podobným předvstupním procesem. Pro image země je nezanedbatelné chorvatské pobřeží a image přímořského ráje. To této malé zemi dodává určitý iracionální glanc, který ji uvádí mezi evropské země. Chorvatsko také pokročilo v budování jak komunikační tak dopravní infrastruktury. Mezi starými zeměmi EU má několik tradičních spojenců (především Německo).

Na Chorvaty je ale nutný nátlak, aby zlepšili své vědomí o regionální spolupráci. Štěpení regionu na malé celky není ku prospěchu a dobré fungování v rámci Evropské unie předpokládá dobrou regionální spolupráci. Jak těžký je to úkol, ukazuje zakládání nové verze zóny volného obchodu CEFTA pro jihovýchodní Evropu. Normalizace vztahů států západního Balkánu sice už pokročila, ale vzájemná obviňování z obchodního poškozování jeden druhého rozhodně nepřestávají. Dosud vládne v jihovýchodní Evropě představa, že každý ze států bude jistým centrem dění, od něhož se budou odvíjet další vazby a procesy. Zrovna Chorvatsko se souvazečnosti s Balkánem až ideologicky brání a udává svou pozici středomořského a středoevropského státu. Ve vztazích se Srbskem se již podařilo mnoho pozitivního (například oslavy výročí narození Nikoly Tesly), daří se čtené projekty hospodářské spolupráce, ale projekt vzájemné regionální spolupráce zdaleka není hotov.

## **Bosna a Hercegovina**

Bosna je země zruinovaná válkou a dosud je mezinárodním protektorátem pod hlavičkou EU a OSN. Jak Spojené státy, tak Unie se všechny tři znesvářené strany marně snaží přesvědčit, aby z Bosny a Hercegoviny udělaly normální stát s centrální vládou a regionálními a místními samosprávami. Rozpolcení země na Republiku srbskou a Federaci se ale zřejmě nepodaří v dohledných letech překonat.<sup>7</sup> Čtyřmilionové zemi tak vládnou desítky ministrů a stovky jejich náměstků. Bosna a Hercegovina je jediná země Balkánu, která nemá s Evropskou unií podepsanou Asociační a stabilizační dohodu.

---

<sup>7</sup> Státoprávní uspořádání Bosny a Hercegoviny je produktem Daytonských dohod, které byly uzavřeny roku 1995 a fakticky znamenaly konec války. Znesvářeným stranám je vnutila především americká diplomacie v čele s vyjednavatelem Richardem Holbrookeem. Tehdejší projekt Bosny a Hercegoviny se dlouhodobě nedaří překonat a přijmout novou ústavu.

Vysoký představitel, který má zároveň funkci zvláštního představitele Evropské unie, tak stojí před úkolem Bosnu dovést k reformám ústavy a správy země. Tento stát postupně dospívá do stádia, kdy jeho politici mohou rozhodovat samostatně o budoucnosti společného státu. Jak sám uznal současný vysoký představitel Miroslav Lajčák, političtí funkcionáři si do jisté míry vytvářejí politickou závislost na jeho úřadě. Často se může stát, že se zástupci národů v Bosně nemohou na něčem dohodnout, a z toho důvodu žádají vysokého představitele, aby věc řešil nařízením. Zrušení úřadu vysokého představitele by ale v tomto okamžiku nebylo vhodné. Základní reformy nejsou dokončené a je malá šance, že se na nich šéfové nejdůležitějších stran dokáží dohodnout. Ztrácejí soustředěnost na evropskou perspektivu země a věnují se vzájemným přestřelkám.

I když hospodářský potenciál Bosny není veliký, její startovní laťka v hospodářském rozvoji je poměrně nízko, což s sebou přináší pro ostatní státy poměrně velké možnosti. Vlády v Bosně a Hercegovině připravují privatizační projekty, země hledá energetické zdroje. Bosna a Hercegovina stojí před úkolem dál zmodernizovat a vybudovat veškerou infrastrukturu.

Bosna a Hercegovina je jednou z „výsep“ islámu na evropské půdě. Přinesla ho sem Osmanská říše. Propojení zdejších církevních škol, islámských nadací, mešit a organizací s Blízkým východem je nepřehlédnutelné. V Bosně zůstaly stovky mrdžahedínů a šíří se tam vahábismus. Unie může tyto vlivy zeslabit a lépe kontrolovat především tehdy, dá-li tomuto státu evropskou perspektivu.

Bosna ale do mozaiky eurolintegrace Balkánu musí zapadnout ještě z několika praktických důvodů. Dvě ze znesvářených etnik vidí své patrony v sousedních státech. Přerušlení těchto vazeb by vedlo jedině k další nestabilitě. Bosna má jistý význam i pro přístup do jadranských přístavů. Je také tradiční sférou vlivu některých evropských zemí, jako je Rakousko. Bosna bude pro Evropu ovšem zdrojem imigrace a její hospodářství nevykazuje velký potenciál. Může ovšem přijmout investice z prostoru EU.

## Makedonie

Představuje prozatím úspěšný projekt stabilizace území ze strany Evropské unie. Rozbroje mezi Albánci a slovanskými Makedonci v roce 2001 neměly dlouhého trvání ani charakter války.<sup>8</sup> Skončily je takzvané Ochridské dohody, iniciované Evropskou unií, které přinesly přinejmenším teoretickou decentralizaci správy. Do praxe se všechna ustanovení dohod neprosadila zcela, nicméně v této balkán-

---

8 BALANOVSKA, K. *A Historical Background to the Macedonian-Albanian Inter-Ethnic Conflict*. In *Newbalkanpolitics.org.mk*. 23. listopadu 2007  
[http://www.newbalkanpolitics.org.mk/oldsite/Issue\\_3/kristina.eng.asp](http://www.newbalkanpolitics.org.mk/oldsite/Issue_3/kristina.eng.asp)

ské zemi vládne klid a skutečná válka tam během rozpadu Jugoslávie nebyla. Makedonie má status kandidáta, jednání o vstupu však zahájena zatím nebyla. Skopje má ovšem problémy se sousedy. Především kvůli Řecku Evropská unie stále neuznává název Makedonie, Bulharsko neuznává jazyk a Makedonce považuje de facto za součást vlastního národa. To všechno jsou problémy, o kterých je třeba jednat přímo v Bruselu mezi členy Evropské unie. Spojené státy už Makedonii pod deklarovaným názvem uznaly. Hlavní úlohou Unie je udržet zemi stabilní a celistvou, což není do budoucna zcela samozřejmé. Jsou-li členy Unie Řecko a Bulharsko, existence Makedonie je možná také pouze v rámci EU.

## **Albánie**

Albánie je jedním z nejhudších států Evropy. Její ekonomika však zaznamenává růst. Ovšem počáteční laťka je velmi nízká. Albánie zatím nevytvořila potřebné klima pro příchod cizích investic. Aktivní tam proto jsou hlavně subjekty ze zemí, které mají s Albánií tradiční vazby, jako jsou Itálie či Řecko. Z celoevropského hlediska má Albánie spíše periferní polohu a úroveň jejího rozvoje je hluboko pod průměrem. To z ní činí neatraktivní zemi. Má ale zajímavou polohu pro dopravu surovin přes Balkánský poloostrov do přístavů v Jónském či Jaderském moři. Do budoucna má také potenciál přitáhnout investice a nechat investory využít svou levnější pracovní sílu. Zájem mnoha členských zemí Evropské unie by také mělo být, aby Albánie nebyla tolik závislá na příjmech od jejích občanů pracujících v cizině. Nevyužit zůstává i turistický potenciál země.

Chce-li Unie přesvědčivě vyřešit palčivou otázku Kosova, bez Albánie se neobejde. Vztahy mezi kosovskými a albánskými Albánci sice nejsou nijak intenzivní, ale Tirana kosovskou nezávislost podporuje. Její taktika je tím pádem dvoukolejná. Vláda se snaží sledovat vizi eurointegrace Albánie, přitom chce podporovat Prištinu.

Albánie je členem Paktu stability pro jihovýchodní Evropu. Tento fakt spolu s aspirací na členství v Evropské unii Albánii nutí k určitým reformám. Nejzaostalejší balkánská země má svůj nejhorší propad za sebou. Největším problémem zůstává všudypřítomná korupce a nedostatečný boj proti organizovanému zločinu.<sup>9</sup>

## **PODMÍNEČNOST VSTUPU A JEJÍ EFEKT**

V mnoha balkánských státech je možné se setkat s velkým podílem euroskepticismu ve veřejném mínění. Signifikantní je příklad plakátů v Dalmácii, které znázorňují generála Ante Gotovinu a nápisem vyzývají, aby nikdo vstupenku do Unie ne-

---

9 Více k Paktu stability na [www.stabilitypact.org](http://www.stabilitypact.org)

platil Gotovinou. Vtip nabývá na efektu zvláště, když vezmeme v potaz, že generálovo jméno je v chorvatštině synonymem pro hotovost. Současná vláda tak musí stále citlivě hlídat rovnováhu mezi takovouto společenskou objednávkou a evropskou perspektivou země. I proto prezident Stjepan Mesić zdůrazňuje, že Chorvatsko chce být členem Evropské unie, ale musí si zároveň uchovat národní zájmy a identitu. Chorvatský demokratický svaz premiéra Iva Sanadera přivedl Chorvatsko na práh členství v Unii. Tato myšlenka ovšem u části obyvatel není zcela populární. Mnozí občané Chorvatska navíc nejsou nakloněni úzké spolupráci s některými balkánskými státy a otevírání trhu. To po Chorvatsku Unie ale vyžaduje. Do určité míry problémem nadále zůstává situace menšin a návrat uprchlíků. I tady Unie klade požadavky.

Nejen v Srbsku obraz stále něčeho se dožadující Unie přináší do společnosti deziluzi a motivační efekt eurointegrace země tak ztrácí na síle. Kladené podmínky možná slouží jako regulátor rychlosti vstupu dané země, jako určitý substitut za deklarativní politické rozhodnutí. V případě zemí Balkánu, které se nacházejí na různém stupni vývoje, zaostalosti či dokonce chaosu, by ovšem bylo potřeba postupovat jednotně a podmínky by měly být výhradně věcné, aby neztrácely svůj stimulační efekt.

## ICTY

S tím souvisí již zmiňovaná podmínka spolupráce s Mezinárodním trestním tribunálem pro bývalou Jugoslávii (ICTY) v Haagu. Tento soud jakkoliv byl v počátku své existence význačný, svůj význam již ztrácí. Není to jenom proto, že se konec jeho mandátu určený na rok 2010 blíží, a že už nemůžou být otevírány nové obžaloby. V postjugoslávských státech se daří zakládat a držet na dobré úrovni speciální prokuratury a soudy zabývající se válečnými zločiny. Tyto instituce potřebují velmi silnou podporu, aby mohly nezávisle fungovat a odolávat masivním politickým tlakům, kterým jsou často vystaveny. Před mnohými z nich už padly významné rozsudky. Je pravděpodobné, že by některé obviněné bylo možné snadněji přimět předstoupit před vlastní justici, než být vydán do Nizozemska.

Vazební věznice v Haagu se také v poslední době dopustila několika neuspokojivě vysvětlených přehmatů. Do cely Slobodana Miloševiče se dostávaly nepředepsané léky a alkohol. Stráž také dopustila sebevraždu korunního svědka Milana Babiče, Srba, který byl vysokým funkcionářem Republiky srbská krajina. To všechno administrativě komisaře pro rozšíření Olliho Rehna umožňuje nebýt tak silně ve vleku úřadu obžaloby haagského tribunálu.

## Evropa regionů až do důsledku

Unie má na Balkáně šanci uplatnit až do důsledků jednu ze svých nejdůležitějších zásad – filozofii evropských regionů. Hranice mezi jugoslávskými republikami

byly po 2. světové válce kresleny na mapě na mnoha místech uměle, bez úmyslu, že se stanou mezistátními hranicemi. Propletenec národností je na Balkáně doveden k dokonalosti a promíšenost náboženství a národností nemohly zcela odstranit ani brutální čistky v 90. letech. Jedinou cestou, jak v regionu zachovat státy v tradičním evropském smyslu a přitom udržet vazby mezi příslušníky národů žijících v různých státech, je podpora regionální identity a meziregionálních vazeb, které jdou napříč přes hranice suverénních států.

### **Albánská otázka**

Největší potenciál nestability a ozbrojených konfliktů v prostoru současné jihovýchodní Evropy přináší albánské etnikum. Tradičně a trvale Albánci žijí na území několika států, kde mají často separatistické tendence. Nejkriklavější je případ Kosova.<sup>10</sup> Podobný princip je pozorovatelný i v jižním Srbsku, Makedonii nebo Černé Hoře. Myšlenka velkoalbánského státu není v prvním plánu živá všude, ale dosažení nezávislosti na státu, kde zrovna žijí, spíše ano. Jako pravděpodobnější se do budoucna jeví vize Kosova jako centra všech Albánců na Balkánském poloostrově, ne tak připojování albánských oblastí k Albánii. Unie se při svých integračních snahách dostává před složitý úkol. Všechny státy, kterých se to týká, musí podporovat jako multietnické, jako decentralizované a zmenšit viditelnost státních hranic. K tomu může použít svých dosavadních principů. Albánské národní hnutí se ale neobyčejně radikalizuje a z určité části právem se dožaduje rehabilitace postavení příslušníků svého etnika, které se v bývalé Jugoslávii netěšilo vždy výsadám.

Evropská unie teď stojí před úkolem zaujmout postoj k nezávislosti Kosova. Plán Marttiho Ahtisaariho předpokládající podmíněnou nezávislost narazil na odpor Srbska a Ruska. Takzvaná Trojka vyjednávачů pro Kosovo (zástupců EU, Ruska a USA) nechává finální řešení na znepřátelených stranách. Konečný statut potřebují sami obyvatelé Kosova i politická reprezentace provincie. Díky Kosovu se ale zčásti může zhroutit architektura řešení západního Balkánu. Bezprostředně ohrožena by byla stabilita Makedonie a jižního Srbska. Jakkoli se zdůrazňuje, že Kosovo nemá souvislost s Bosnou, místní politici se kosovské otázky snaží využít při sporech o kompetence Republiky srbské.

## **ČESKO A BALKÁN**

Kulturní a historická blízkost střední Evropy k zemím postjugoslávským i ostatním oblastem jihovýchodní Evropy nelze podceňovat. Tyto země mohou jako zprostředkovatelé svým velmi pozitivním image na všech stranách mnohé vyřešit, ale také

---

10 GLENNY, M. *Balkán 1804–1999*. BB art, 2003, s. 501.

v oblasti uplatnit své zájmy. Pro české předsednictví Unii v roce 2009, kdy možná bude za členu bráno Chorvatsko, by bylo potřeba provést reflexi předsednictví rakouského, které se pokusilo o diplomatickou ofenzívu na Balkáně. Ale i slovenského angažmá při organizaci a vyjednávání referenda o černohorské nezávislosti. Byla by důležitá velmi intenzivní kooperace se Slovinci, kteří Unii předsedají před Českem a považují Balkán za svou oblast zájmu. Slovinci si při přípravách na předsednictví počínají jako nová členská země vysloveně příkladně a už několik let se cíleně na svou roli chystají. Česko by nemělo zapomenout, že projekt předsednictví Unie je vhodný instrument pro obhajobu i svých vlastních zájmů a bilaterálních vazeb. V tomto slova smyslu lze pouze vyzvat k systematickému angažmá České republiky v jihovýchodní Evropě, kde lze navázat na dřívější přátelské a tradiční styky takřka se všemi národy. I s těmi, které jsou vzájemně v konfliktním postavení (Srbové, Albánci). Česká diplomacie se však k mnoha otázkám staví spíše nerozhodně a reaguje až se zpožděním.

## ZÁVĚREM

Projekt evropské integrace Balkánu byl definován už při zakládání Paktu stability pro jihovýchodní Evropu, který byl z německé iniciativy založen roku 1999. Veřejné mínění v nových i starých členských státech se sice většinou staví proti rozšiřování Unie do takových oblastí, jako je jihovýchodní Evropa. Ve skutečnosti je to rozjetý vlak, který nelze jednoduše zastavit. Stabilní Balkán uvnitř Evropské unie je pro dosavadní členy Unie výhodnější, než kdyby zůstal sousedem a Brusel by na tamní dění neměl tak zásadní vliv. Dnes Balkán už není v centru zahraničněpolitického dění – válečná vřava bohudík ustala a další eventuální konflikty už nemohou nabýt tak oblodných rozměrů. Pro Evropskou unii je to strategická oblast ležící na spojnici k Turecku, Blízkému východu a kaspickému regionu. Je to také sused střední Evropy a nepřímo západoevropských států. Bezpečnostní riziko, které z Balkánu přichází, lze z větší míry eliminovat jedině stabilizací regionu. Prostředkem se jeví být integrace regionu do Evropské unie.

# BĚLORUSKO

Luboš Veselý

Necelých deset milionů běloruských obyvatel stálo dlouhou dobu na samém okraji zájmu představitelů Evropské unie i jejích členských států. O této zemi ví dnes zejména na západě Evropy jen málokdo něco víc, než že existuje. Na „mentálních mapách“ většiny obyvatel EU v podstatě vůbec není. Evropská politika vůči Bělorusku se orientovala na udržení statu quo a také dlouhou dobu zůstávala v absolutním stínu vztahů Unie s Ruskem. To bylo až donedávna považováno za zemi, která nese za vývoj v Bělorusku jakousi nepsanou zodpovědnost. Naproti tomu si i přes masivní protievropskou a protizápadní propagandu režimu Alexandra Lukašenka více než polovina běloruských voličů dlouhodobě přeje zlepšení vztahů s Evropskou unií. Podle výzkumu veřejného mínění institutu NISEPI z června 2005 by 47 % dospělých Bělorusů uvítalo vstup země do EU (proti případnému členství v unii bylo 35 % respondentů). Změny v přístupu EU vůči Bělorusku se začaly odvíjet od vstupu zemí střední a východní Evropy do Unie v roce 2004, když zejména Polsko a Litva zaujímají velice zřetelný zájem o demokratizaci Běloruska.

Základní dokument upravující vztahy Evropské unie a Běloruska – Smlouva o partnerství a spolupráci – byl sjednán v roce 1995, kdy již byl několik měsíců u moci Alexandr Lukašenko, zvolený v demokratických volbách v létě 1994. Z důvodu rychlého nástupu jeho autoritativní vlády Evropská unie v září 1997 rozhodla, že Smlouva o partnerství a spolupráci (Partnership and Co-operation Agreement, PCA) nebude členskými státy ratifikována<sup>1</sup> a Bělorusko tak zůstává jedinou evropskou zemí (a od zmíněného rozšíření v roce 2004 jediným sousedem Unie) bez základní smlouvy o vzájemných vztazích s EU.

V září 2004 byl zaveden zákaz vstupu na území EU pro ty osoby, které tzv. Pourgouridesova zpráva označila za pravděpodobné viníky v případech zmizení několika režimu nepohodlných jedinců a ty, kteří zodpovídají za to, že tyto případy nebyly vyšetřeny. Seznam byl rozšířen v prosinci 2004 (po zfalšovaných parlamentních volbách a referendu) a v dubnu 2006 (v reakci na zmanipulované prezidentské volby a následné brutální rozprášení pokojných opozičních demonstrací)<sup>2</sup> a v současné době čítá 36 osob. Tyto vízové sankce jsou v podstatě jediným efektivním instrumentem EU ve vztahu ke stávajícímu běloruskému režimu. Zejména poslední (a největší) rozšíření seznamu prokázalo jeho účinnost a smysl, jelikož mělo ohlas nejen mezi představiteli běloruské opozice, ale i v širším okruhu běloruských občanů – a zejména mezi představiteli režimu, jak ukázala například uražená až hysterická prohlášení předsedy prorežimních odborů a některých dalších „postižených“.<sup>3</sup>

---

1 European Commission. *The EU's relations with Belarus – Overview*. Dostupné z WWW: 10. července 2007 [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/belarus/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/belarus/intro/index.htm)

2 Závěry GAERC z 10. a 11. dubna 2006 [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/89219.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/89219.pdf)

3 Viz např. *Belarusian Trade-Union Boss to Inquire about EU Visa Ban*. RFE/RL Newsline. Wednesday, 12 April 2006 Volume 10 Number 68 <http://www.rferl.org/newslines/2006/04/3-CEE/cee-120406.asp>

Ještě důležitějším unijním instrumentem je otázka vízové politiky vůči Bělorusku, jež se týká celé běloruské společnosti. Unie opakovaně tvrdí, že má zájem podporovat mezilidské kontakty (people to people contacts), závěry Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy (GAERC) z 10. a 11. dubna 2006 dokonce hovoří o jejich „zintenzivňování a zprostředkovávání“.<sup>4</sup> Na francouzský návrh však mají na základě rozhodnutí ministrů vnitra Unie z dubna 2006 schengenská víza zdražit z 35 eur na celých 60 za jednovstupní krátkodobé vízum. S jistotou to bude znamenat snížení počtu Bělorusů, kteří se rozhodnou pro cestu do EU a to zejména poté, co do Schengenu vstoupí nové členské země, které uplatňují vůči Bělorusům velmi liberální cenovou politiku a víza zpoplatňují částkou několika málo eur (Lotyšsko zavedlo dokonce asymetrický model a vydává víza zdarma). Počet Bělorusů, kteří vyjždějí do zemí EU, je již nyní velice malý – v loňském roce bylo zeměmi EU vydáno v Bělorusku čítajícímu téměř 10 milionů obyvatel necelých 700 000 víz, řada Bělorusů má v pase vízum více než jedné země (z toho přes 300 000 do Polska, 130 000 do Litvy, více než 130 000 do zemí Schengenu, přes 20 000 do České republiky a Lotyšska a necelých 6 000 na Slovensko).

Představitelé Unie zdůvodňují nutnost zvýšení poplatků za vydávání víz zavedením biometrických údajů. S Ruskem a Ukrajinou však bylo dosaženo dohody o nezvyšování poplatku, což není s Lukašenkovým režimem možné hned z několika důvodů. Jednak jsou z pochopitelných důvodů zmrazeny kontakty na vysoké úrovni, předně ale současný režim v Minsku nemá na tom, aby Bělorusové jezdili do svobodné a demokratické Evropy, ani nejmenší zájem. Dalo by se říct, že čím budou vízové poplatky vyšší, tím větší bude mít Alexandr Lukašenko radost. Každé ztížení cestování do Evropy totiž perfektně zapadá do jednoho z hlavních témat jeho propagandy, které zní: „V Evropě nás nikdo nechce, musíme se obrátit k Rusku.“

Evropská unie deklaruje, že má zájem na tom, aby Bělorusko bylo jejím „demokratickým, stabilním, spolehlivým a více prosperujícím partnerem“.<sup>5</sup> Podle Komise by Evropská politika sousedství měla přispět k podpoře demokratických reforem v Bělorusku, a to zejména další podporou občanské společnosti.<sup>6</sup> Jak však ukazuje Kristi Raik, Evropská unie, i přestože byla v letech 1998 až 2004 v Bělorusku největším dárce, věnovala na podporu občanské společnosti pouhých 5 % pomoci,

---

4 Závěry GAERC z 10. a 11. dubna 2006

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/89219.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/89219.pdf)

5 European Commission. *Country strategy paper – National Indicative programme – Belarus* (2005 – 2006) Adopted by the European Commission on 28 May 2004. Dostupné z WWW: 11. července 2007

[http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/belarus/csp/csp05\\_06.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/belarus/csp/csp05_06.pdf)

6 tamtéž.

což znamenalo přibližně čtyřikrát méně než Spojené státy.<sup>7</sup> Značná část prostředků putovala naopak do oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí, kdy byly poskytnuty finance nejen na zajištění hranic mezi Běloruskem a Litvou a Lotyšskem, ale i na zlepšení ostrahy hranic a vybudování azylového systému. Nemalá část prostředků také skončila ve státních projektech spojených s vyrovnáváním se s následky katastrofy černobylské jaderné elektrárny, jejichž smysl mnohokrát kritizovala běloruská opozice, a některé z těchto projektů přímo označila za škodlivé pro obyvatelstvo avšak prospěšné režimu. Poté, co běloruský režim zavedl v roce 2003 povinnost registrovat oficiální zahraniční pomoc, schvalovat v příslušné komisi každý jednotlivý projekt a dokládat nárok na výjimku z placení daní, pomoc Bělorusku významně poklesla.<sup>8</sup> Unie totiž nebyla schopna použít mechanismy, které by se tomuto šikanování ze strany běloruského režimu mohly vyhnout.

Po dlouhou dobu úředníci Evropské komise (EK) odmítali vzít na vědomí, že Lukašenkův režim nemá na spolupráci v oblasti podpory občanské společnosti zájem a že to poslední, co od něj lze čekat je, že se vydá směrem k demokratickým reformám (a to i přes narůstající ekonomické neshody s Ruskem, jež se týkají zejména cen dovážené ropy a plynu). V realitě tak přístup Evropské unie připomínal spíše čekání na Godota.<sup>9</sup> V současné době se v rámci přípravy European Neighbourhood Policy Instrument i díky tlaku Evropského parlamentu a především střeoevropských nevládních organizací a vlád přístup Komise pomalu mění. Dobrým signálem je jistě i podpora vysílání exilového Evropského rádia pro Bělorusko, i když EU pokrývá jen zlomek jeho potřeb a velkou většinou jeho provoz sponzorují USA a některé členské státy Unie, včetně České republiky. Před i po zmanipulovaných prezidentských volbách v březnu 2006 byl rovněž na nejvyšší úrovni představiteli EU i některých členských států přijímán kandidát běloruské demokratické opozice Alexandr Milinkievič, jemuž také Evropský parlament v říjnu téhož roku udělil Sacharovovu cenu za úsilí o dodržování lidských práv. V listopadu 2006 pak Evropská komise po dvouletém rozhodování zveřejnila takzvaný alternativní Akční plán v podobě non-paperu nazvaného „Co může Evropská unie přinést Bělorusku“.<sup>10</sup> Dokument má přiblížit běloruskému režimu a občanům výhody,

---

7 RAIK, Kristi: *Promoting Democracy through Civil Society. How to step up the EU's policy towards the Eastern neighbourhood*. Brussels: CEPS, 2006. Dostupné z WWW: [http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item\\_id=1298](http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1298)

8 tamtéž.

9 PALATOVÁ, Eva, VESELÝ, Luboš. *Europe has more perspective partners in Belarus than its government. In Belarus – our new neighbour*. Prague: Association for International Affairs, 2004. Dostupné z WWW: 11. července 2007 [http://www.amo.cz/cz/vyzkumne\\_centrum/publikace/index.php?ID=&IDp=87&tema=clanky](http://www.amo.cz/cz/vyzkumne_centrum/publikace/index.php?ID=&IDp=87&tema=clanky)

10 European Commission. What the European Union could bring to Belarus – Non Paper. Dostupné z WWW: 11. červenec 2007 [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/belarus/intro/non\\_paper\\_1106.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/belarus/intro/non_paper_1106.pdf)

z nichž by mohla jejich země těžit zapojením do Evropské politiky sousedství, které je ale podmíněno demokratizací země. Jeho obsah je tak v podstatě zopakováním principů obsažených v neratifikované smlouvě o partnerství a spolupráci z roku 1995 a rozhodně nelze od běloruského autoritativního vůdce čekat, že by kvůli jakékoliv nabídce EU zahájil proces demokratizace země, jenž by nutně vedl k rychlému konci jeho vlastní vlády. Kromě toho Evropská unie není v tuto dobu schopna podpořit v Bělorusku distribuci jakýchkoliv informací o evropské integraci, hodnotách a institucích, a nebude tudíž ani schopna zajistit, aby se o této nabídce dozvěděli jeho občané.

Vzhledem ke zmíněným zhoršujícím se vztahům běloruského režimu s Ruskem, sílící opozici a očekávaným hospodářským problémům (jež pravděpodobně způsobí zvyšování cen ruského plynu, snižování zisků ze zpracovávání ruské ropy a celková situace nereformovaného běloruského hospodářství), by Evropská unie měla být připravena na změny v této zemi. Jedná se jak o zvýšení podpory pro demokratické iniciativy a šíření necenzurovaných informací, tak i přímou finanční a politickou podporu procesu přechodu k demokracii a transformace země. Podobně jako Ukrajina by Bělorusko mělo být v případě demokratického vývoje co nejdříve zapojeno do těch programů a politik Unie, kde to bude možné, a měla by mu také být přiznána evropská perspektiva. Česká republika zde může hrát významnou roli, jak díky stávající podpoře demokratizačních projektů (mimo jiné i Evropského rádia pro Bělorusko), tak i dobrým vztahům s opozicí a sílícím významem naší země na evropské scéně vzhledem nadcházejícímu předsednictví v Radě EU.



# BLÍZKÝ VÝCHOD

Jan Šnidauf

## KONCEPTY A VYMEZENÍ

Vztahy s Blízkým východem či přinejmenším některými jeho státy mají pro dnešní Evropu z řady důvodů zásadní význam. Ta je dána jak bezprostředním sousedstvím regionu na evropském jižním a jihovýchodním pomezí, tak i rolí, kterou hraje v současné globální politice. Vedle toho připadá v mnoha evropských zemích značný význam početným národnostním menšinám původem právě z některé ze zemí regionu. I přes toto prominentní postavení však jakýkoli popis či analýza evropské politiky vůči Blízkému východu vždy narazí na mnoho problémů plynoucích jak z konkrétní praxe, tak i ze samotného pokusu ji abstraktně uchopit. Společným jmenovatelem všech obtíží je přitom určitá neujasněnost. Již samotná definice oblasti tradičně způsobuje nesnáze dané existencí vzájemně se překrývajících pojmů „Blízkého“ východu, používaného na evropském kontinentu, a anglosaského „Středního“ východu, spolu s kulturně či nábožensky definovaným arabským resp. islámským světem. Za poslední více než desetiletí však v evropské perspektivě, a to především v případě institucí Evropské unie (EU), převážila jiná koncepce, zřetelně podmíněná jejími aktuálními potřebami. Tou je Středomoří neboli euro-středomořský prostor.

Narozdíl od širokého Blízkého východu (či korektněji Blízkého východu a severní Afriky), kam bylo možno v maximalistickém pojetí zahrnout všechny arabské země od Maroka na západě až po Irák na východě a dále Turecko, Izrael, Írán a případně Pákistán, definují se příslušníci euro-středomořského prostoru jinak. Na neevropské straně je to právě jejich blízkost k dotyčnému moři, zatímco z evropské strany jsou nominálně součástí tohoto rámce všechny členské státy EU. Z „bruselského pohledu“ má takové uspořádání pragmatickou motivaci a nejednu výhodu: jsou to právě státy jižního a východního Středomoří, které byly a jsou s Evropou úžeji v kontaktu a tvoří její sousedství zprostředkované pouze snadno zdolatelnou vodní plochou. Představují proto významnější cíl než zbytek regionu, a to zejména z hlediska ekonomických, ale také politických a bezpečnostních zájmů. Jsou původními zeměmi největších „neevropských“ národnostních menšin v zemích EU (především v její západní části) a dodnes hrají nejvýznamnější roli v citlivých otázkách migrace přes evropské hranice. Vedle pragmatických úvah se lze setkat s pracovanou argumentací o historické a kulturní spřízněnosti obou regionů od antiky až dodnes, kdy prolínání vzájemných vlivů vedlo k vytvoření svébytného „mediteránního“ kulturního okruhu.

Zatímco v Bruselu platí správnost této koncepce za nepochybnou, jinde zaznívají výhrady až do té míry, že euro-středomořský koncept je čistě účelovým konstruktem, který se nezakládá na žádném reálném základě. Poukazuje se na ekonomickou, sociální a politickou propast mezi Evropou a zbytkem Středomoří, níže

kou intenzitu přirozených kontaktů napříč Středozezemním mořem a různost zájmů. Není překvapením, že toto vidění problému je charakteristické pro hlasy z Izraele, jehož představa o vlastním místě v evropské zahraniční politice neodpovídá postavení jednoho z rovnocenných sousedů států na jižním a východním středomořském pobřeží. Pochybnosti se objevují rovněž ze strany Turecka, které je sice formálním účastníkem tohoto politického rámce, avšak svým statutem kandidáta na členství v EU s běžícími přístupovými jednáními má zcela specifickou pozici. Faktem je v každém případě určitá nevyváženost konceptu, kdy do značné míry integrovanému a souvislému bloku evropských států na severu odpovídá úzký pás jen minimálně integrovaných zemí na jihu a východě. Přesto je euro-středomořský rámec ohniskem politiky a programů EU, či konkrétněji Evropské komise.

Zdejší aktivita přitom prudce kontrastuje s nízkou intenzitou politických kontaktů mezi EU a zbytkem zemí regionu v pojetí „širšího“ Blízkého východu, zejména Arabským poloostrovem, Íránem a Pákistánem, ale i okrajovými arabskými zeměmi podél středomořského pásu (Mauretánie, Súdán a další). Specifické postavení má Irák, kde nesrovnatelně vyšší míra angažovanosti je důsledkem poválečného rekonstrukčního úsilí. Jedná-li se o politiku Evropy – chápané jak ve smyslu evropských institucí, tak v celkovém souhrnu včetně politik jednotlivých členských států – vůči „Blízkému východu“, nelze nalézt žádný jednotící rámec. Současný stav je charakterizován intenzivní angažovaností v euro-středomořském rámci, proaktivním přístupem k Iráku, kontakty nízké intenzity se státy Rady pro spolupráci v Zálivu, Pákistánem a Íránem a konečně marginálními vztahy se zbylými zeměmi regionu. Předmětem následujícího textu bude politika v euro-středomořské dimenzi.

## VÝVOJ V POSLEDNÍCH DESETILETÍCH

Státy jižního a východního Středomoří prošly po druhé světové válce obdobím dekolonizace, resp. emancipace od mandátů svěřených Západu předválečnou Společností národů. Ačkoli v různých případech proběhl tento proces různou rychlostí a někdy se protáhl až do šedesátých let (jako v případě Alžírka a jeho války za nezávislost), jeho výsledkem byly ve všech případech samostatné státy nezávislé na bývalých koloniálních mocnostech. Bipolarizace světa a politický avanturismus některých evropských států (jako v případě Suezské krize) vedly k celkovému oslabení evropského vlivu v regionu.

K posunu ve vztazích s Evropskými společenstvími došlo až na přelomu 60. a 70. let v rámci tzv. Globální středomořské politiky. Ta vedla k uzavření obchodních dohod o spolupráci se třemi maghrebskými státy (Maroko, Alžírsko, Tunisko), které jimi získaly některé ekonomické výhody. Druhá polovina 70. let přinesla intenzi-

fikaci středomořské politiky zároveň s jejím rozšířením i na některé státy východního středomoří (např. Sýrie). Vedle ryze obchodních dohod byly podepsány tzv. Finanční protokoly, umožňující přímou ekonomickou pomoc partnerským zemím. Na samém počátku 90. let byla formulována tzv. Renovovaná středomořská politika, jež prostřednictvím nové generace Finančních protokolů kladla důraz na ekonomické a strukturální reformy v přijímajících zemích, regionální spolupráci a životní prostředí. Již u tehdejší ekonomické pomoci nebyly objemy poskytnutých finančních prostředků nevýznamné, např. Alžírsko získalo do poloviny 90. let téměř 1 miliardu eur.

S konferencí v Barceloně roku 1995 došlo k prudké paradigmatické změně celkové podoby mezinárodních vztahů v euro-středomořském kontextu. Konference se zúčastnilo všech tehdejších 15 členů EU a 12 států jižního a východního Středomoří (Maroko, Tunisko, Alžírsko, Egypt, Izrael, Palestinská samospráva, Libanon, Sýrie, Turecko, Malta, Kypr a Jordánsko, byť nepřiléhá k moři; Libye obdržela statut pozorovatele až od roku 1999). Ve výsledné Barcelonské deklaraci účastnické státy konstatovaly založení Euro-středomořského partnerství a stanovily tři jeho cíle (označované jako tzv. „koše“):

- 1/ politicko-bezpečnostní
- 2/ ekonomicko-finanční
- 3/ sociálně-kulturně-humánní

První měl směřovat k vytvoření prostoru míru a stability, druhý k vytvoření zóny sdílené prosperity a postupně zóny volného obchodu, třetí pak ke sblížení národů zaměřenému na podporu porozumění a interakce mezi občanskými společnostmi. Zastřešující ideou se stala myšlenka partnerství, v němž jsou si jednotlivé státy rovny a kooperativně řeší společné problémy. Politický prvek tak byl doplněn o etický (sdílené hodnoty) a morální (solidarita).

Barcelonský proces, jak se partnerství začalo obecně přezdívat, byl koncipován ve dvou dimenzích, bilaterální a multilaterální. Dvoustranný rozměr se realizoval uzavřením Euro-středomořských asociačních dohod mezi Evropskými společenstvími a jednotlivými státy, které zasahovaly do všech tří „košů“ partnerství a zaváděly jednání Asociačních rad jako nástroj vzájemných kontaktů. Pro inovativní mnohostrannou dimenzi se ustavil Euro-středomořský výbor se zastoupením všech účastnických států a orgánů EU. Jeho role spočívá v přípravě multilaterálních konferencí ministrů zahraničí (coby nejvyšší řídicí úroveň partnerství) i sektorových ministrů, dále pak v iniciaci aktivit podporovaných z finančních zdrojů partnerství v souladu s platnými pravidly. Pro potřeby Barcelonského procesu zřídila Evropská unie fondy MEDA (finanční instrument Euro-Mediterranean Partnership), jimž svěř

řila celkově 3,4 miliardy eur pro léta 1995–99 a 5,4 miliardy pro období 2000–06. Dodatečně dala Evropská investiční banka k dispozici úvěry za 4,8 miliardy eur v prvním období a za 6,4 miliardy ve druhém.

Když před rokem 2003 přišli představitelé EU s iniciativou sjednotit zahraničněpolitický rámec vůči oblastem bezprostředně za hranicemi Unie, vedlo to k debatě nad koncepcemi tzv. širší Evropy a „nového sousedství“, z nichž byla postupně formulována Evropská politika sousedství (květen 2004). Tento proces od počátku provázely kontroverze, neboť myšlenka jednotčího rámce pro tak odlišné regiony jako Středomoří, Balkán, východní Evropa a Kavkaz byla pro mnohé aktéry těžko přijatelná. Klíčovými principy politiky sousedství se staly: bilateralismus s individuálním přístupem k jednotlivým státům (differentiation), hodnocení pokroku (evaluation/benchmarking) a podmíněnost rozvoje vztahů (conditionality). Koncept měl využít motivační síly perspektivy získání podílu na evropském trhu a evropských programech v případě úspěšného plnění cílů, stanovených akčními plány konsensuálně dohodnutými s jednotlivými účastnickými státy. Konečným cílem se stala maximální integrace s Evropskou unií, avšak s explicitním vyloučením možnosti získat plné členství a hlasovací práva. Zatímco Evropská politika sousedství ve své jižní dimenzi zpočátku vplynula do existujících rámců, včetně finančního programu MEDA, využívá od roku 2007 vlastní finanční instrument – ENPI (European Neighbourhood Policy Instrument).

Zavedením nových principů se v oblasti Středomoří dostala politika sousedství do částečného nesouladu s dosavadními přístupy Barcelonského procesu a zavelila tak otazník nad celkové směřování evropské politiky vůči dotyčným zemím. V posledních letech se vztahy se státy jižního a východního Středomoří vyvíjely po výslednici vzniklé kombinací Barcelonského procesu a Evropské politiky sousedství, aniž by byla zamýšlená podoba této výslednice předem stanovena či popsána. Nehledě na to dochází v řadě konkrétních oblastí spolupráce k výrazným posunům vpřed, zatímco v jiných je pokrok nulový. Proběhlo rovněž ustavení nových institucí coby formální součásti již tak dosti bohatého spektra aktérů, a to v roce 2004, resp. 2005 Euro-středomořského parlamentního shromáždění (EMPA) a Euro-středomořské nadace Anny Lindhové pro dialog mezi kulturami.

## LESK A BÍDA EURO-STŘEDOMOŘSKÉHO PARTNERSTVÍ

Barcelonský proces začal jako ambiciózní projekt snažící se o povýšení běžných mezinárodních vztahů na novou úroveň, a to kvantitativně (do širokého spektra otázek) i kvalitativně (na úroveň „partnerství“, čili vzájemně rovnocenný vztah). Přitom však zůstala řada otázek nezodpovězena, jako například problém kompatibility mezi novou evropskou politikou a stávajícími národními politikami, míra

koordinace mezi třemi dimenzemi Barcelonského procesu, možnosti Evropy efektivně podporovat skutečnou reformu v partnerských zemích. Šíře agendy, multilaterální forma a především nepřítomnost dostatečně atraktivních a motivujících podnětů vedly k tomu, že reálná situace ve většině oblastí výrazně zaostávala za očekávanými výsledky. Již po prvních pěti letech trvání Barcelonského procesu se jak v rétorice evropských činitelů, tak i v oficiálních dokumentech objevily odkazy na nutnost oživit Euro-středomořské partnerství, což se ovšem lehčeji říkalo, než činilo.

Relativně největšího úspěchu dosáhla ekonomická dimenze partnerství, kde masivní evropská asistence s obnovou infrastruktur (např. dopravních a energetických) a s modernizací některých hospodářských sektorů (bankovníctví, podnikatelské služby a další) přispěla v mnoha zemích k ekonomickému růstu a usnadnila další rozvoj. EU s partnery rovněž podepsala řadu dohod poskytujících dílčí privilegia v přístupu k evropským trhům. Právě tento zvýhodněný přístup a postupná obchodní integrace byly viděny jako hlavní ekonomická motivační síla pro rozvoj partnerství. Kritickou roli však sehrála evropská uzavřenost v sektoru, který je pro ekonomiky partnerských států klíčový, totiž zemědělské plodiny. Vysoká cla a další bariéry, dodnes trvající bez jakéhokoliv výhledu na své snížování resp. odbourávání, tak zmařily naděje jižních států na lukrativní vývozy a v samém počátku zpochybnily autentičnost evropské snahy o podporu ekonomického rozvoje partnerů. Barcelonský proces přišel rovněž s cílem vybudovat do roku 2010 Euro-středomořskou zónu volného obchodu (EMFTA), která by měla ideálně korespondovat s jeho multilaterální dimenzí. Nehledě na drobné pokroky zůstala představa pouze ve fázi plánování, zejména proto, že země jižního a východního Středomoří mají mezi sebou jen minimální obchodní výměnu. Značná podobnost jejich ekonomických a produkčních profilů nedává možnosti k využití komparativních výhod a rozvoji obchodních vztahů. Koncepce EMFTA v kombinaci se zklamáním v oblasti zemědělství navíc přispívaly ke skrytému podezření, že úmyslem Evropy je, tak jako v dobách kolonialismu, dominance a vykořisťování slabších zemí.

Kulturní a lidská dimenze Euro-středomořského partnerství se může pochlubit některými úspěchy, mezi něž patří vznik řady mezinárodních trans-středomořských sítí například mezi univerzitami, výzkumnými institucemi, nevládními organizacemi nebo též obcemi a regiony. Ačkoli je možno konstatovat, že část těchto uskupení vznikla účelově na základě podpory poskytnuté v rámci Barcelonského procesu, resp. jeho nástroji a že jejich aktivita uhasla po vypršení této podpory, přesto se uskutečnila řada sdílených projektů s měřitelnými výsledky. V oblasti kultury byly ustaveny také některé dlouhodobé programy spolupráce, mezi nimiž hrál významnou úlohu např. Euromed Heritage. Jeho existence přinesla konkrétní výsledky pro řadu muzeí, výstav a kulturních památek v partnerských zemích i samotné Evropě.

Trvalým fiaskem se stala politicko-bezpečnostní součást Barcelonského procesu, kde se za celé jeho trvání nepodařilo dosáhnout žádného významného posunu vpřed ve vzájemném dialogu. Z relevantních příčin tohoto stavu je namíště jmenovat přinejmenším trojici faktorů: mimořádně citlivá provázanost s palestinsko-izraelským konfliktem, obava režimů vládnoucích v partnerských zemích z ohrožení vlastní mocenské pozice, ale také zahraniční politiky členských států EU nekoherentní vůči přístupu evropských institucí i vůči politikám jiných členských států. Ve vztahu k prvnímu problému bývá na obhajobu často uváděno, že je jediným fórem, kde spolu zasedají Palestinci s Izraelci. Nehledě na symbolický význam této skutečnosti však byl její reálný dopad neznatelný. Zmíněné obavy autoritářských režimů z politické liberalizace, prosazování lidských práv atd. byly v některých případech z evropské strany přijímány jako nutné zlo a pragmaticky „obětovány“ v zájmu dohody o bezprostředních ohroženích či rizicích (např. otázky migrace). Tato praxe nepřidala Barcelonskému procesu na důvěryhodnosti jistě ani v očích jeho příznivců z řad místní opozice. Významnější pokusy o politický průlom (tak jako návrh „Charty pro mír a stabilitu“ ze strany evropských institucí v roce 2001) byly vždy odsouzeny k nezdaru především v důsledku souvislostí s aktuálně zablokovaným mírovým procesem.

## MEZI SOUHRU A ROZPOLCENOSTÍ

Evropská politika sousedství, jak bylo naznačeno výše, vnesla do euro-středomořské arény nové prvky. Především důraz na bilaterálnost vztahu mezi Evropou a jednotlivou sousedskou zemí vzbudil u mnohých po obou stranách Středozevního moře obavu, že bude nutno opustit pohodlný mnohostranný jednací stůl a tudíž i to, co u něho bylo dosud vytvořeno. Realita se ukázala jako méně dramatická a multilaterální zůstává charakteristikou Euro-středomořského partnerství. Původní „zuby“ politiky sousedství, jichž se bylo možno obávat, rovněž nenaplnily očekávání. Navzdory prvotnímu záměru budovat politiku sousedství na bázi malého okruhu prioritních oblastí byly s partnerskými zeměmi dojednány značně komplexní akční plány, jejichž naplňování – opět proti logice politiky sousedství – je obtížné vyhodnocovat a reagovat na ně. Za situace, kdy Evropská komise neuvažuje o žádné formě negativní kondicionality (tedy: snížení intenzity vztahů v reakci na neplnění plánů nebo na jiné akce partnerských vlád v rozporu s ním), nýbrž jen o pozitivní kondicionalitě (rozvoj vztahů „za odměnu“), zdají se možnosti Evropy aktivně spoluutvářet své okolí značně omezené.

Se schválením evropského finančního výhledu na dobu od roku 2007 se ze strany arabských partnerů objevily intenzivní obavy především o pokračování evropských asistenčních programů vůči jejich regionu, které nyní jsou součástí jednot-

ného nástroje Evropské politiky sousedství (ENPI). K žádnému dramatickému přesunu finančních prostředků ve prospěch východní Evropy však nedošlo a není namístě uvažovat o konkurenci obou regionů v soutěži o přízeň EU. Přetrvávajícím problémem je i přes dílčí zlepšení náročnost administrativních procedur pro získání evropských dotací. Na jedné straně je podmíněno záplavou evropských dokumentů pro každý program a každou zemi (tj. původní zpráva o dotyčné zemi, akční plán ENP, strategický dokument o příslušné zemi, národní indikativní program, zpráva o pokroku plnění akčního plánu, sada dokumentů ke konkrétní dotaci atd.) a dlouhými procesními termíny na straně EU. Na straně druhé stojí řada podmínek, které musí subjekt přijímající podporu splnit. Výsledkem byla v případě některých partnerských zemí extrémně nízká tzv. absorpční kapacita, tedy situace, kdy země nebyla schopná vyčerpat kvótu nabízených prostředků.

Achillovou patou evropské zahraniční politiky jako celku je nezřídka inkoherence mezi politikami institucí EU a jejich členských států. Euro-středomořská oblast a celý Blízký východ mohou v této souvislosti být příkladem – těžko se mohou politické zájmy a přístupy řekneme vůči severní Africe lišit víc než například v případě Francie, Dánska a České republiky. Konkrétně ve vztahu k Blízkému východu/Středomoří je na scéně vedle členských států EU (zejména jižních) také řada dalších aktérů: Evropské komise, Evropský parlament, Rada EU s předsednictvím a svým vysokým představitelem, zvláštní představitel Rady pro blízkovýchodní mírový proces, samozřejmě vlády partnerských zemí, Asociační rady pro jednotlivé země, nevládní organizace různých typů včetně islámských a islamistických, další více či méně oficiální nadnárodní uskupení jako Nadace Anny Lindhové, Euro-středomořské fórum či agadirská skupina států, samozřejmě také Spojené státy, NATO, OSN atd. Nevyhnutelným důsledkem této přehrše aktérů je dezorientace ve všem dění a jeho strukturách.

## ZÁVĚR

Názory na Euro-středomořské partnerství, jeho aktuální podobu a fungování se dnes stále liší, byť k pokusu o sladění konceptů Barcelonského procesu a Evropské politiky sousedství došlo již před lety. Zatímco prvně jmenovaný si kdysi pro svůj ethos a myšlenky rovnocennosti a solidarity vysloužil označení „koncept pro milence“, přichází novější politický rámec alespoň teoreticky s „ostřejšími lokty“ a nástroji pro motivaci reform. Ty jsou skutečně zapotřebí v situaci, kdy nejjeden z vládnoucích režimů odpírá svým občanům politická i lidská práva v naději, že jak vleklé krize palestinsko-izraelského konfliktu, tak evropský strach z nestability na hranicích a vsudypřítomný strašák islamismu poskytnou dostatek příležitostí pro udržení se u moci po další léta. S využitím všech nástrojů, které Evropa aktuálně ne

Blízkém východě a v severní Africe má, musí být její politika samozřejmě pragmatická, avšak nikoliv bezzásadová. Porušování práv si žádá odezvu, přinejmenším ve formě veřejného odsouzení. Nutnost řídit se klíčovými demokratickými principy musí být jasně a natrvalo formulována se stejnou platností pro každého aktéra (bez výjimky) v regionu i mimo něj. Snad tak bude možno zachránit zbytky evropské kredibility a nadále se vyhnout nešťastným omylům, které evropskou politiku (resp. politiku celého Západu) vůči tomuto regionu v minulosti provázely.



# ČÍNA

Václav Prášil

# ÚVOD

Vstup Čínské lidové republiky (ČLR) mezi reálné supervelmoci mezinárodní politiky se již dnes považuje za *fait accompli*. Evropská unie, jejíž status na této scéně není doposud zcela zřejmý, rostoucí vliv Číny zajisté nijak nepodceňuje. Představitelé EU si jsou sice vědomi, že minimálně v ekonomické rovině budou mít vztahy s Pekingem zásadní význam, zároveň však chápou, že řada politických a ideologických bariér neumožní ustavit vazbu kvalitativně podobnou té transatlantické. Sino-evropský dialog dobře ilustruje určitou schizofrenii Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, která v tomto případě již dlouhou dobu osciluje mezi prosazováním postmoderního evropského přístupu k mezinárodní politice a právům jednotlivce a snahou ekonomicky prorazit na asijských trzích. Jednotlivé vlády členských zemí EU navíc podléhají partikulárním tlakům svých průmyslových lobby, jež je v různé míře nutí zatlačovat čistě politická témata do pozadí. Vztahy EU a Číny prošly v oficiální rovině několika etapami zahrnujícími rozkol, dialog, výstavbu politik vzájemných vztahů a v budoucnu možná i strategické partnerství. Za clonou politických konceptů a teorií ovšem prosvítají konkrétní postoje, kroky, chaotické obraty i přehmaty evropských politiků.

Evropská společenství (ES) navázala diplomatické vztahy s Čínskou lidovou republikou v květnu 1975. V následujících letech Peking navštívili nejvyšší představitelé ES. Po prvotní ekonomické spolupráci na sebe politická dimenze vzájemných vztahů nenechala dlouho čekat. Dynamicky se vyvíjející vědeckou, ekonomickou<sup>1</sup> a politickou kooperaci ochladily události z náměstí Tian-an-men v roce 1989, na které Evropská společenství zareagovala uvalením ekonomických sankcí. Nejvýznamnější z nich, embargo na vývoz vojenské techniky, je nyní předmětem neshod mezi členskými zeměmi EU, z nichž mnohé již nadále nechtějí bránit svým zbrojařským firmám v expanzi na nové trhy.

## ZÁJMY EU V ASII

Evropská unie v 90. letech deklarovala záměr přesunout ve své diplomacii s Čínou větší váhu na ochranu lidských práv. Přestože bylo zachováno zbrojní embargo, byl politický dialog obnoven již v roce 1994. V následujícím roce vypracovala Evropská komise dlouhodobou politickou strategii pro čínsko-evropské vztahy a od roku 1998 se obě strany pravidelně scházejí na vrcholných schůzkách. Zatím poslední summit proběhl 9. září 2006 v Helsinkách. Společné komuniké, které z této schůzky vzešlo, poukazuje na četné nekompatibility deklarovaných zájmů obou partne-

---

1 Smlouva o obchodní a ekonomické spolupráci obou zemí z roku 1985.

rů. Postavení Taiwanu či spolupráce s mnoha dalšími režimy nerespektujícími lidská práva jsou oblasti, kde Čína stabilně odolává tlaku na kompromisní řešení. Čína přesto ustoupila alespoň ve věci ratifikace a implementace Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který předtím vytrvale bojkotovala (je třeba dodat, že se jedná o jedno z opatření, jimiž EU podmínila jednání o odstranění embarga na vývoz zbraní). Větší soulad v postojích Bruselu a Pekingu je zjevný v otázkách boje proti terorismu či trvale udržitelného rozvoje. Čínští představitelé musí již dnes čelit mnohdy neúnosným ekologickým problémům doprovázejícím překotný ekonomický růst, a jsou proto ochotni zúčastnit se minimálně technických konzultací týkajících se životního prostředí. Evropské firmy mající vžitě náročné normy průmyslové výroby mohou v budoucnosti profitovat z vývozu čistších technologií – Čína má v současné době zájem například o účinnější a ekologicky šetrnější tepelné elektrárny. Nejdůležitějším poselstvím summitu bylo patrně rozhodnutí postavit bilaterální vazby na novou úroveň – ta je zachycena v Dohodě o partnerství a spolupráci, která již smluvně ošetřuje i politickou kooperaci.

Přesto je zjevné, že určité politické aspirace s rostoucím významem vzájemné obchodní výměny s ČLR ustoupily ze zřetele EU. Brusel si na jednu stranu usilovně buduje reputaci globálního hráče, který nechal reálpolitiku ve své chmurné minulosti a oblékl si plášť nesmlouvavého obránce lidských práv a základních svobod. Na druhou stranu mají eklektismus a zjevná rozpolcenost členské základny Evropské unie zaviněná různými historickými vztahy jednotlivých členských zemí k nynějším nedemokratickým zemím (v kontextu zahraniční politiky ČR je v této souvislosti ilustrativní příklad Kuby) za následek existenci dvojího metru. Velice citelně se to projevuje ve vztahu k Taiwanu. Ačkoliv se jedná o významného ekonomického partnera EU ve východní Asii a přestože by mohl Taiwan sloužit jako model demokratizovaného státu respektujícího lidská práva při deklarovaném úsilí o posílení této dimenze vztahů mezi EU a ČLR, drží se evropská představitel striktně politiky jedné Číny a svou spolupráci s Taiwanem omezují výlučně na hospodářsko-obchodní kontakty. Taiwan se přitom musí potýkat s výhrůzkami přicházejícími z pevninské Číny verbálně i jinak – na „odpadlickou provincii“ je namířeno stále vyšší počet raket.

Rezignovala-li Evropská unie ve svém vztahu k ČLR na původní politickou linii, neznamená to ještě, že se jí tento ústupek daří kompenzovat ve sféře obchodu. Obchodní bilance s Čínou ve skutečnosti přiděluje evropským ekonomům přinejmenším stejný počet vrásek jako těm americkým. K tomu je třeba přičíst i neschopnost či nevěli čínských úřadů bránit porušování pravidel mezinárodního obchodu. Jak trefně prohlásil evropský komisař pro obchod Peter Mandelson, Čína má nejen nezadatelné právo na ekonomický růst a s ním související odbourávání chudoby, ale také povinnost dostát očekáváním spojeným se zvyšující se ekonomickou

i politickou vahou. Integrace takovéto ekonomiky do Světové obchodní organizace (WTO) s sebou přinesla jednak zásadní přínos v podobě odbourávání bariér vzájemného obchodu, jednak i povinnost dodržovat určitá pravidla. Notoricky známé případy porušování ochrany duševního vlastnictví i přetrvávající uzavřenost čínské ekonomiky v některých sektorech dokazují, že zbývá urazit ještě dlouhou cestu. Cestu, která protíná frontové linie „podprsenkových“ a jiných obchodních válek, jež budou i v budoucnu stigmatizovat pokus o symbiózu dílny s nejnižšími výrobními náklady na jedné straně a nejbohatšího, leč neflexibilního zákazníka na světě na straně druhé.

Evropský textilní a oděvní průmysl se stal první obětí uvolňování vzájemného obchodu mezi Evropskou unií a Čínou. Textilní firmy především v méně vyspělých zemích EU očividně nebyly připraveny na odbourání Dohody o mezinárodním obchodu textilem.<sup>2</sup> V určitých segmentech se jednoduše nedá čínské produkci konkurovat a jedinou cestou je tak přechod na sofistikovanější produkci (například technické tkaniny, luxusní oblečení) či rekvalifikace a převedení pracovních sil do lukrativnějších oborů. Vlády, které nenaleznou dostatek vůle a odvahy si tuto realitu připustit, musí čelit nejen hospodářským problémům, ale i nárůstu politického extremismu a nacionalistickým vášním, které si Čínu berou až příliš ukvapeně na mušku. Evropská unie sice využila možnosti vyplývající z přístupové smlouvy k WTO a nakonec donutila Čínu dobrovolně omezit své vývozy, z dlouhodobého hlediska ovšem nebude možné uplatňovat ochranná opatření na všechny ohrožené tržní segmenty.

Evropa bude muset hledat cesty, jak odolávat čínské obchodní expanzi i ve vyspělejších oborech, jako je například automobilový průmysl, informační technologie či služby. Obory náročné na lidské zdroje budou dříve či později přenechány zahraničí. Nabízí se zde ovšem možnost podpořit blízké partnery, na jejichž rozvoji má EU zájem. Inspirovat se přitom EU může ve Spojených státech. Americké obranné iniciativy namířené proti asijské obchodní expanzi zahrnují mimo jiné obchod textilem v rámci Severoamerické dohody o volném obchodu (NAFTA). Skutečně se tak podařilo oslabit postavení asijských zemí mezi dovozci do USA – z 80 % dovozů v roce 1980 se ocitly na 50–60 % v roce 2002. Čínu, předního obchodního

---

2 Multifibre Agreement (MFA) ošetřoval výjimku, kterou byl v letech 1974–1995 vyňat textil a oblečení ze standardního systému GATT, konkrétně článku XI zakazujícího uplatňování kvót. MFA tak prodlužoval již existující množstevní výjimky na bavlněný textil, oblečení a rozšířil je i o vlnu a umělá vlákna. MFA rovněž omezoval platnost článku I GATT zakazujícího diskriminační opatření v rámci kvót. Přestože mělo být MFA dočasným opatřením, bylo pravidelně obnovováno. Teprve 1. ledna 1995 bylo nahrazeno Dohodou o textilu a oděvnictví (Agreement on Textiles and Clothing), která stanovila přechodné období do 31. prosince 2004, kdy měla být na textilní průmysl uplatněna pravidla GATT v plné míře. (To bylo také výsledkem jednání uruguayského kola).

partnera USA, již předešlo Mexiko, Honduras, Guatemala a El Salvador. Také Pákistán, Kambodža a africké země (v návaznosti na African Growth and Opportunity Act) se začaly prosazovat na americkém trhu.<sup>3</sup> Je tedy na evropských zemích, aby se rozhodly, zda chtějí delokalizaci neperspektivních průmyslových oborů spojit s Evropskou politikou sousedství a vnést nový stimul ekonomického růstu do některých problematických oblastí na evropské periferii či nikoliv.

## STŘET ZAHRANIČNÍ POLITIKY ČÍNY SE ZÁJMY EU

Zahraničněpolitická ofenzíva Číny jde v logice rozvoje společnosti, která po naplnění základních potřeb hledá i odpovídající status a uznání. Analytici nový nástup asijské velmoci předpovídali již v 90. letech s vědomím, že komunistická vláda v Pekingu neměla nikdy výhradně lokální ambice. I vnímavější Evropané se přesto zdají být zaskočení tempem, jakým Čína obsadila evropské pozice například v subsaharské Africe. Bývalé africké kolonie představovaly až do konce 80. let poslední výspu evropské světovlády a zároveň jediné místo, kde se Evropané mohli samostatně zapojit do soupeření studené války. Ti představitelé afrických států, kteří svoji zahraniční politiku nekoordinovali s Moskvou, se obraceli především na své bývalé koloniální metropole. Rezignace Evropanů na tuto úlohu v 90. letech ovšem vytvořila vakuum, které v současnosti zaplňuje právě Peking. Přestože v tomto případě hrají hlavní úlohu surovinové zdroje pro rychle se rozvíjející ekonomiku Číny, dokládá spolupráce s méně obdařenými africkými zeměmi také existenci čistě politické agendy. Maximálně smířlivý přístup Pekingu k autoritářským či takzvaným darebným režimům po celém světě dále pomáhá budovat širokou alianci rozvojových zemí například na půdě OSN.

Čína již dnes neváhá demonstrovat svoji politickou moc i v bezprostředním okolí Evropské unie, což dokázala promptní podporou Viktoru Janukovyčovi při ukrajinské „oranžové revoluci“. Pro Evropu může být ještě zásadnější čínská spolupráce s Ruskem, přestože geopolitické důvody budou i nadále bránit vzniku stabilnější aliance například na bázi Šanghajskej organizace pro spolupráci ohrožující pozice EU. S velkou pravděpodobností se nicméně Evropská unie bude muset připravit na nárůst přímého vlivu Číny v rozvojových zemích a stejně tak na méně ostentativní, leč nikoliv zanedbatelné ingerence v bezprostředním sousedství EU – ve Středomoří, na Blízkém východě i v postsovětském prostoru.

---

3 Cattaneo, Olivier and Marniesse, Sarah. *Life after Quotas? A Case Study of the Cambodian Textile Industry*. Paris: Agence Française de Développement. 2005. s. 20

# ALTERNATIVY DALŠÍHO VÝVOJE VZTAHŮ MEZI EU A ČLR

## 1. Oddání se obchodu

Prvním scénářem vývoje vztahu Evropské unie k Číně je jednotná ekonomická ofenzíva – tedy systematická podpora evropských firem při pronikání na čínské trhy koordinovaná či přímo řízená z Bruselu. Členské státy by v tomto případě uznaly, že je namístě přenechat Evropské unii další díl svojí obchodní politiky – totiž podporu exportu a zahraničních investic. Zároveň by muselo být zaručeno, že firmy z jednotlivých států budou mít rovnocenný přístup k této centralizované podpoře. Instituce zastupující v Číně firmy z celé EU by měly v jednání s čínskými politiky a s čínskou administrativou nesrovnatelně silnější postavení než obdobné agentury z jednotlivých zemí.

V zájmu konzistence s touto obchodní politikou se evropští politici vystříhají projevů jdoucích nad rámec současných floskulí. Evropská unie se tak bude snažit navýšit vývozy zboží i kapitálu do Číny, aniž by tuto snahu ohrožovala provokativními prohlášeními. EU jinými slovy nebude ve vztahu k Číně vystupovat jinak než jako jednotný trh, tj. ekonomické těleso postrádající čitelnou politickou agendu. Celá tato strategie totiž staví na předpokladu, že příliš provokativní politický dialog může ohrozit slibně se vyvíjející obchodní vztahy.

Představitelnou mutací této strategie je oddání se obchodu za současného skrytého provádění společné vnější politiky vůči Číně. Evropská unie by v tomto případě vystupovala jako čistě ekonomická entita a k prosazování politických zájmů by sloužila koordinace zahraničních politik jednotlivých členských států (ovšem nikoliv pod hlavičkou SBZP) založená na gentlemanské dohodě respektovat určitá pravidla, resp. neustupovat z některých pozic.

## 2. Konstruktivní politika i obchod

Druhý přístup vychází z opačného předpokladu – totiž, že je chování Pekingu v jistém smyslu soustavou dvou rovnic o dvou neznámých. Čínská vláda bude i nadále tvrdošíjně prosazovat politiku jedné Číny a bude odmítat zasahování do vnitřních záležitostí (ať již ve vztahu k dodržování lidských práv a základních svobod v ČLR či třeba v Barmě a Súdánu). Peking ale nedá hospodářský růst všanc kvůli pouhým proklamacím druhé strany, nejsou-li tyto podloženy konkrétními kroky. Čínská vláda ke svojí hospodářské politice přistupuje maximálně pragmaticky a nebude svým firmám bránit v koupi investičního celku z členské země EU pouze kvůli směřlejšímu postojům SZBP.

Evropská unie by tak podle tohoto scénáře disponovala potentní jednotnou zahraniční politikou i vůči Číně. Navrátila by se ke skutečnému prosazování ochrany

lidských práv a užší spolupráci ztělesněnou například ve strategickém partnerství by nabízela nejprve zemím, se kterými skutečně sdílí zájmy. Současně s tím by patřičně unijní instituce poskytovaly podporu evropským firmám působícím na čínském trhu.

### 3. Strategické partnerství

Možnost většího sblížení s Čínou je zjevně lákavou vizí pro některé evropské politiky. Tomuto svazku se v roce 2003 udělilo označení „strategické partnerství“, což je samo o sobě mnohoznačný pojem. Jeho hmatatelným projevem může být cokoliv od společných námořních manévřů po umístění pandy do bruselské zoo.

Konkrétnější obsah onoho strategického partnerství lze vyčíst z projevu komisařky EU Benity Ferrero-Waldnerové: „Abychom vyřešili klíčové úkoly, před kterými Evropa nyní stojí – jakými jsou změna klimatu, ekonomický růst, migrace a mezinárodní bezpečnost – musíme plně využít potenciál dynamických vztahů s Čínou. Mělo by být naším cílem, abychom spojili úsilí a nabídli společná řešení současných globálních problémů.“<sup>4</sup>

Strategické partnerství je založeno na myšlence, že ekonomicky silná Čína musí být vtažena do boje proti globálnímu terorismu, ekologickým hrozbám aj. Mezi řádky projevů evropských představitelů lze však vyčíst i naději, že úzká, „strategická“ spolupráce Bruselu s Pekingem otevře nejen dveře evropským firmám a bezpečnostním expertům, ale také brány některých čínských věznic a pracovních táborů.

## ZÁVĚR

Evropská unie dosud nenašla jednotnou řeč ve vztahu k ČLR. Její reakcí na raketový růst čínské ekonomiky byla postupná rezignace na původní vize. Evropa dospěla do bizarní situace, kdy si oficiálně udržuje odstup od ČLR mající základ v událostech roku 1989, v praxi však svá slova kritiky pronáší spíše šeptem nebo jako nudnou formalitu. V pozadí tohoto dialogu je obava, že by ostřejší tón či prudší pohyby mohly poškodit tolik motivované vývozce a investory ze starého kontinentu.

Evropa coby politický útvar se Společnou zahraniční a bezpečnostní politikou tímto způsobem ale musí nutně ztratit kredibilitu v očích vlastních občanů a hlavně v očích Číny samotné. Úměrně k rostoucímu sebevědomí Země středu bude zřejmě sílit její tendence vydělit si skupinu aktérů, se kterými jedná jako s rovnými partnery. Sebevědomá, jednotná Evropa využívající nástroje SZBP by pro Peking

---

4 Evropská komise. *Vztahy EU–Čína: Komise stanovuje svoji strategii*. Dostupné z WWW: 15. října 2007 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1454&format=HTML&aged=0&language=CS&guiLanguage=en>

byla jistě objektem většího respektu než ekonomicky propojená skupina 27 aktérů vesměs s minimální mezinárodněpolitickou vahou. Je pouhou iluzí, že lze na jednotnou ekonomickou politiku vůči Číně (tj. scénář zde nazvaný „Oddání se obchodu“) lehce naroubovat jakousi nástavbu nezávazné koordinace zahraničních politik členských států. Četné příklady z nedávné minulosti (Schröderovo Německo, Chiracova Francie aj.) dokazují, že v takové situaci nezbytně převládnou partikulární zájmy.

Špičky evropské diplomacie tedy přišly s alternativou. Spíše než trest a výhrůžky bude podle nich na ČLR platit vějička úzké spolupráce. Strategická spolupráce má umožnit oběma stranám získat náležitý vliv na řešení tíživých problémů současnosti. Zároveň Evropa doufá, že se k Číně přiblíží natolik, že bude mít přímější kontakt s různými vrstvami čínské společnosti, která tím dostane větší možnost naslouchat evropskému demokratizačnímu poselství. To všechno ale pouze pokud si vláda v Pekingu uvědomí existenci společného nepřítel, ať je jím ekologické kataklyzma či hrozba terorismu, a jenom do té míry, do které bude sama chtít. Čínská vnitřní i zahraniční politika obsahuje tolik elementů nepřijatelných pro EU, že by rovnocenné strategické partnerství bylo v současné době sotva něčím víc než jen prázdnou skořápkou.

## DOPORUČENÍ

Z výše popsaných důvodů se jako ideální volba jeví alternativa č. 2, tedy „Konstruktivní politika i obchod“. Evropané stále plně nedocenili čínský pragmatismus, který ekonomický rozvoj nadřazuje ideologickým úvahám. Jinými slovy, Evropská unie může vůči ČLR vystupovat jako silný hráč prosazující svoje zájmy. Je otázkou, do jaké míry může evropská diplomacie se svými vizemi prorazit v samotné ČLR – přes různé proměny mezinárodních vztahů žijeme stále ve vestfálském zřízení suverénních států – je ale důležité, aby byla evropská sedmadvacítka schopná nastavit Číně určité mantinely v ostatních zemích. Musí být zřejmé, že užší politická kooperace nebude možná v případě, že Peking neupustí od podpory tzv. darebných režimů. Existují důvody pro domněnku, že by Čína v blízké budoucnosti mohla čelit podobným teroristickým hrozbám jako Evropa, Severní Amerika a Rusko. Společné zájmy partnerů jsou vždy dobrým základem kompromisu a konstruktivních řešení.

Nebývalá míra ekonomické otevřenosti, moderní nástroje komunikace (byť vystavené tlaku cenzury) i zvýšená mobilita mladé generace, především studentů, bude nutně vytvářet vnitřní tlak na politické reformy i ve zdánlivě neměnné čínské společnosti. Evropská unie může být jedním z katalyzátorů tohoto dlouhodobého procesu. Partnerství s Čínou se ukazuje být zatěžkávací zkouškou SZBP a může

brzy ukázat, zda se Evropa skutečně chce stát silným hráčem či nikoliv. Nadešel tudíž rozhodující moment, v němž se z ekonomické velmoci může stát i klíčový ak-  
tér mezinárodní politiky. Právě nový vztah s Čínou snad ukáže, že lze zkombinovat  
oboje – hospodářskou expanzi a prosazení vlastních politických vizí.



# IZRAEL A PALESTINA

Filip Moravec

Volby v Izraeli a na Palestinských územích v roce 2006 potvrdily skutečnost, že s odchodem dlouholetých vůdců Ariela Šarona a Jásira Arafata začala nová éra vývoje blízkovýchodního konfliktu. Volební úspěch politického křídla dlouholetých odpůrců Izraele z hnutí Hamás, kteří jako svůj hlavní dlouhodobý cíl proklamují vytvoření islámského státu na území Palestiny, vyvolal uspokojení islamistických radikálů (uvítali jej i předáci al-Káidy) na jedné straně a zděšení západních zemí na straně druhé. Vítězství centristické strany Kadima v Izraeli potvrdil vůdčí pozici Šaronova nástupce, umírněného, avšak korupčními aférami stíhaného exstarosty Jeruzaléma Ehuda Olmerta.

Jedním z nejdůležitějších hráčů, kteří museli začít hledat odpověď na novou situaci, byla vedle Spojených států, Ruska a OSN také Evropská unie. Fakt, že její země sice štědře sponzorují Palestinskou samosprávu (Palestinian Authority, PA), ale zároveň vedou Hamás jako teroristickou organizaci, postavil evropské představitel před novou výzvu. Zatímco se měnilo složení palestinské vlády a parlamentu, Unie hledala pozici, kterou k rodící se podobě Samosprávy zaujme. Toto hledání vyústilo ve výrazné ochladnutí vztahů se Samosprávou po březnovém vytvoření nové vlády a de facto zastavení finanční pomoci celému palestinskému státnímu aparátu. Vše se ale změnilo v červnu 2007, kdy militantní křídla Hamásu prakticky převzala kontrolu nad pásmem Gazy. Předseda Samosprávy Mahmúd Abbás situaci vyřešil odvoláním vlády a jmenováním nového kabinetu, složeného prakticky jen z členů Fatahu. Nová vláda byla Evropskou unií uznána a finanční pomoc obnovena.

## HISTORIE A SOUČASNOST VZÁJEMNÝCH VZTAHŮ

Vztahy mezi Unií a státy v syro-palestinské oblasti navazují na silně zakořeněné tradice. Evropská přítomnost v regionu počala křížovými výpravami, pokračovala mandátním rozdělením regionu po první světové válce a britským angažmá ve vytvoření Státu Izrael. Zatímco v průběhu studené války byl Blízký východ jedním z bodů střetu mezi východním a západním blokem a postoje k oblasti byly určovány zejména příslušností k americkému či sovětskému táboru, po jejich rozpadu se jako určující ukázaly převážně národní zájmy jednotlivých evropských států a společná stanoviska se tak dařilo nacházet spíše v otázkách finanční a humanitární pomoci (ta ze strany evropských států však probíhá již od roku 1971), přičemž v ideologické rovině se Evropa začala polarizovat na zastánce té či oné strany (tedy izraelské či palestinské).

Evropské společenství se snažilo najít společný hlas i ve vztahu k blízkovýchodnímu konfliktu, ale nejvýznamnější výsledek této snahy, Benátská deklarace (1981), skončil pouze jako soupis několika doporučení dalšího postupu. Teprve izraelsko-palestinská dohoda z Oslo, na jejímž základě vznikla Palestinská samospráva,

a nastartování Barcelonského procesu, přinesly výraznou kvalitativní změnu jak do průběhu mírového procesu, tak i do vzájemných euro-palestinských vztahů. Evropská unie navázala se Samosprávou diplomatické styky a podepsala s ní Asociační dohodu. Nejdůležitějšími aspekty evropské politiky se od této doby stává intenzivní finanční asistence a podpora tzv. „řešení dvou států“ (two-state solution), tedy vzniku suverénní Palestiny vedle Státu Izrael.

Kritickými momenty procházela Evropa zejména v časech druhé intifády, tedy eskalací násilí (2000–2004), kdy sice finančně podporovala Samosprávu miliardovými eurodotacemi, ale zároveň neměla efektivní nástroje kontroly využívání těchto prostředků. Jejich značná část tak byla zneužita a nenávratně se ztratila v mocenských (a pravděpodobně i teroristických) strukturách tehdy vládnoucího hnutí Fatah a Organizace pro osvobození Palestiny (OOP). Jistou naději vzbudil projekt Cestovní mapy (Road Map), s nímž v roce 2003 vyrukoval blízkovýchodní Kvartet (OSN, EU, Rusko a USA), jeho implementace se však brzy po svém vzniku dostala na mrtvý bod.

Smrt Jásira Arafata vnesla do diskuse o blízkovýchodním konfliktu nový rozměr. Mnozí evropští státníci se s dlouholetým šéfem OOP přijeli naposledy rozloučit, všem bylo ale jasné, že až nyní se otevírá cesta novým jednáním mezi Izraelem a Palestinci. Několik měsíců poté tyto naděje potvrdilo setkání nového předsedy Samosprávy Abbáse s izraelským premiérem Šaronem v egyptském Šarm aš-Šeichu. Celkové uvolnění výrazným způsobem ovlivnilo i další ochotu Unie podílet se na rekonstrukci palestinských autonomních území.

## NÁSTROJE POLITIKY EU VŮČI PALESTINSKÉ SAMOSPRAVĚ A IZRAELI

Po vítězství Hamásu v palestinských volbách v roce 2006 se jasně ukázalo, že právě finanční pomoc je nejdůležitějším nástrojem unijní politiky k Samosprávě. Zastavení peněžního toku nově vytvořené vládě se stalo jedním z hlavních témat. Méně známým faktem přitom je, že zastaveno bylo pouze financování aparátu Palestinské samosprávy, tedy zejména výplaty asi 165 tisícům jejích zaměstnanců a výdaje na běžný provoz úřadů, bezpečnostních složek atd. Náklady na finanční pomoc Palestincům se oproti roku 2005 naopak zvýšily (z necelých 280 na téměř 330 milionů EUR).<sup>1</sup>

Jak již bylo zmíněno, vztahy mezi Evropskou unií a Palestinskou samosprávou, respektive OOP, jsou oficiálně zachyceny v Asociační dohodě z roku 1997. Palestinská samospráva je však především součástí Evropské politiky sousedství (Euro-

---

1 viz European Commission. *Occupied Palestinian Territory*. Dostupné z WWW: [http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/palestine/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/palestine/index_en.htm)

pean Neighborhood Policy, ENP) a účastníkem Barcelonského procesu, tedy Eurostředomořského partnerství, datujícího se od roku 1995.

Hlavním finančním nástrojem pomoci Palestincům je program MEDA. V jeho rámci plynou prostředky na tyto výdaje: humanitární pomoc, rekonstrukční projekty, projekty potravinové bezpečnosti, podpora nevládních organizací, projekty na podporu demokracie a lidských práv.

Další oblastí finanční pomoci je asistence palestinským uprchlíkům na Západním břehu a v pásmu Gazy (ale i v Jordánsku, Sýrii a Libanonu). Evropská unie se tak podílí na financování Výboru pro uprchlíky při OSN (United Nations Relief and Works Agency Palestine Refugees in the Near East, UNRWA). Zvláštním nástrojem pro humanitární pomoc je pak evropský program ECHO (European Community Humanitarian Aid Office), podporující evropské nevládní organizace, OSN a Červený kříž. Role tohoto programu byla obzvláště výrazná v průběhu druhé intifády, kdy do něj EU investovala téměř 100 milionů eur.

Otázka přímého financování Samosprávy po vytvoření vlády Hamásem byla prozatím vyřešena tzv. Mezinárodním tranzitním mechanismem (Transitional International Mechanism, TIM). Jeho prostřednictvím byly Palestincům v roce 2006 poskytnuty prostředky v celkové výši necelých 99 milionů eur. Pomineme-li fakt, že EU je nejštědřejším donátorem Palestinců, angažuje se Unie také diplomaticky v mírovém procesu s Izraelem. Na poli vyjednávání zastávají evropské státy tradičně spíše propalestinské názory, na čemž pak částečně stojí i společné postoje (Evropa například podporuje vytvoření palestinského státu v hranicích z doby před šestidenní válkou v roce 1967 a de facto tak implicitně odsuzuje stavbu izraelské bezpečnostní bariéry).

Konkrétnější obrysy má evropský dohled nad hraničním přechodem mezi pásmem Gazy a Egyptem v Rafáhu (tamní hraniční asistence pod hlavičkou Evropské komise – EU BAM) čítá 80 policistů z šestnácti členských států Unie a kontrolu přechodu vykonává na základě dohod Samosprávy s Izraelem z roku 2005), stejně jako evropská policejní mise pro dohled nad bezpečností na palestinských územích (EUPOL-COPPS). EU se podílí i na pozorování voleb prostřednictvím Volební pozorovací mise (EOM).

Ve vztahu k Izraeli uplatňuje Unie širokou škálu nástrojů od dohod o bezpečnostní politice přes lidská práva po obchodní partnerství (Izrael je největším obchodním partnerem Unie v oblasti Středomoří a EU naopak nejdůležitějším obchodním partnerem vůbec).<sup>2</sup>

---

2 European Commission. *European Neighbourhood and Partnership Instrument, Israel – Strategy paper 2007–2013 & Indicative Programme*. Dostupné z WWW: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_nip\\_israel\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_israel_en.pdf)

## NÁSTIN DALŠÍHO VÝVOJE

Po událostech v pásnu Gazy v červnu 2007 bylo mezinárodní společenství včetně EU a Izraele utvrzeno v názoru, že jediným možným partnerem pro další jednání je předseda PA Mahmúd Abbás. S ohledem na značnou nestabilitu politického a společenského života na palestinských územích se však nelze s jistotou domnívat, že by jemu loajální hnutí Fatah udrželo kontrolu nad větším a ekonomicky silnějším Západním břehem Jordánu. Stále jasněji se navíc ukazuje, že bez jednání Izraele s politickým vedením Hamásu nebude možné dosáhnout konsensu ohledně budoucího statutu pásma Gazy. Na základě těchto skutečností lze konstatovat, že budoucí vývoj postojů Unie k blízkovýchodnímu konfliktu bude záviset hlavně na následujících faktorech:

- vývoj situace v pásnu Gazy, zejména s ohledem na další postupy a politiku Hamásu při správě území,
- úspěch či neúspěch Fatahu při udržení kontroly na Západním břehu Jordánu,
- ochota Izraele pokračovat v mírových rozhovorech s Mahmúdem Abbásem, popřípadě zahájení rozhovorů s politickými špičkami Hamásu,
- dodržení příměří ze strany palestinských militantních hnutí vůči Izraeli;
- zapojení Evropské unie a ostatních důležitých hráčů (zejména členů Kvartetu) do mírových jednání.

V případě úspěšného průběhu v těchto oblastech se dá předpokládat, že Evropská unie jako celek bude nakloněna zintenzivnění finanční pomoci i účasti na mírovém procesu. Jakákoli radikalizace či vypuknutí násilí ji naopak mohou odradit.

## DOPORUČENÍ

Evropská unie by měla:

- podpořit všemi možnými nástroji snahu předsedy Samosprávy Abbáse udržet klid a pořádek na Západním břehu Jordánu;
- usilovat o vytvoření mezinárodní platformy, na níž by bylo možné jednat o budoucnosti pásma Gazy, a to nejen s Mahmúdem Abbásem, ale také s hnutím Hamás,
- usilovat o posílení role zvláštního vyslance pro Blízký východ Tonyho Blaira v jednáních mezi PA (OOP) a Izraelem;
- iniciovat zintenzivnění rozhovorů Izrael – PA (OOP) pod patronací Kvartetu ohledně dalších kroků na cestě k samostatnému palestinskému státu;
- vyvinout společnou snahu o přijetí závazného dokumentu, týkajícího se podoby palestinské státnosti.



# JIŽNÍ KAVKAZ

Michal Thim

# ÚVOD DO PROBLEMATIKY

Jižní Kavkaz nabývá na důležitosti, což nezůstalo nepovšimnuto v institucích Evropské unie. Geografická poloha předurčuje Jižní Kavkaz k roli alternativní transportní trasy pro ropu a zemní plyn těžené v Kaspickém moři a Střední Asii. Pro Evropskou unii hledající cesty k diversifikaci energetické závislosti na těchto surovinách dovažovaných především z Ruska je Kaspické moře jednou z mála vhodných alternativ. Region má rovněž nemalý potenciál jako dopravní křižovatka mezi Evropou, Středním východem, Střední Asii a Ruskem. EU proto v minulosti finančně podpořila regionální projekty TRACECA (TRANsport Corridor Europe Caucasus Asia) a INOGATE (INTERstate Oil and GAS Transport to Europe). Zdárné naplnění smyslu těchto projektů ovšem komplikují nevyřešené, tzv. „zamrzlé“, konflikty v regionu.

Díky svému geopolitickému významu je Jižní Kavkaz rovněž průsečíkem řady vzájemně si konkurujících zájmů. Rusko je zde po krátkém intermezzu způsobeném rozpadem SSSR výrazně přítomno od poloviny 90. let. Surovinové bohatství Kaspického moře přilákalo USA a jako významní regionální aktéři vystupují také Írán a Turecko.

Jižní Kavkaz je zároveň regionem velmi problematickým. Ze tří států regionu se Arménie s Ázerbájdžánem nalézají kvůli sporu o Náhorní Karabach ve stavu „ani válka, ani mír“. Případné obnovení konfliktu nelze za těchto podmínek vyloučit. Jedním z praktických – a pro Arménii zásadních – dopadů je uzavřená hranice s Tureckem a Ázerbájdžánem. Gruzie na druhé straně čelí hospodářské blokádě ze strany Ruské federace<sup>1</sup> a vztahy mezi oběma státy se zhoršují od tzv. „revoluce růží“ z podzimu 2003 a následného zvolení Michaila Saakašviliho do funkce prezidenta země. Bezpečnostním problémem táhnoucím se od rozpadu SSSR a následného chaosu jsou tzv. „zamrzlé konflikty“. Kromě Náhorního Karabachu jde o dvě entity uvnitř mezinárodně uznaných hranic Gruzie – de facto nezávislé – Tskhinvali/Jižní Osetie a Abcházie. Evropská unie samozřejmě není jediným hráčem, který má v regionu strategické zájmy. Významnými aktéry v regionu jsou Rusko a Spojené státy. Pro Rusko je Jižní Kavkaz oblastí, ve které usiluje o exkluzivní vliv podle nepsané koncepce „blízkého zahraničí“. Spojeným státům se na druhé straně daří efektivně vyvažovat vliv Ruska. Pravděpodobně nejvýznamnějším produktem tohoto úsilí je ropovod Baku-Tbilisi-Ceyhan vedoucí z Ázerbájdžánu přes Gruzii do tureckého středomořského přístavu Ceyhan. Spojené státy rovněž představují významného finančního dárce zemím regionu.<sup>2</sup>

1 Od počátku října 2006 Rusko přerušilo dopravní a poštovní spojení s Gruzii, od jara téhož roku je v platnosti dovozní embargo na gruzínské víno a minerální vodu.

2 Od roku 1992 USAID poskytl 774 mil. USD Gruzii, 1,4 mld. USD Arménii a 200 mil. USD Ázerbájdžánu; International Crisis Group. Conflict Resolution in the South Caucasus, Europe Report No. 173. Brussels/ /Tbilisi: March 2006. Dostupné z WWW: <http://www.crisisgroup.org>

V geopolitickém soupeření na Jižním Kavkaze je hlavní výhodou EU to, že finanční pomoc, kterou poskytuje, není vnímána jako projev „imperiální“ politiky na „euroasijské šachovnici“. Institucionálním rámcem činnosti EU na Jižním Kavkaze je od roku 2004 Evropská politika sousedství (European Neighbourhood Policy, ENP). Po dvou letech jednání přijaly všechny tři jihokavkazské republiky v listopadu 2006 akční plány ENP (Action Plans, AP). Unie, která používá celou škálu prostředků „soft power“, má potenciál být pro Gruzii, Arménii a v menší míře i Ázerbájdžán přitažlivou alternativou mocenského soupeření v regionu. Úspěch EU v regionu tím však zaručen není. Jedním z velkých úkolů pro EU musí být aktivní politika směrem k vyřešení „zamrzlých“ konfliktů, další výzvou je iniciování regionální spolupráce zahrnující všechny tři postsovětské republiky Jižního Kavkazu. Jinými slovy jednat jako politický aktér a nikoli jen jako poskytovatel pomoci. Bohužel akční plány se o těchto krocích zmiňují jen ve vágních termínech.

## HLAVNÍ VÝZVY PRO EU NA JIŽNÍM KAVKAZE

Evropská unie čelí v regionu Jižního Kavkazu třem hlavním výzvám. První z nich je zefektivnění přítomnosti EU jako politické síly a finančního dárce. Druhou výzvou je větší angažovanost v řešení „zamrzlých“ konfliktů, konečně třetí, region svým významem přesahující, výzvou je budoucí podoba vztahů EU-Rusko.

Unie je prostřednictvím finančních prostředků přítomna v regionu od roku 1991, nicméně její úspěšnost nelze měřit jen množstvím alokovaných finančních prostředků, nýbrž je determinována aktivnější rolí EU jako politického hráče, a to především v otázce řešení konfliktů v Abcházii, Jižní Osetii a Náhorním Karabachu. Vyřešení konfliktů, zejména v Gruzii, není zcela v ruském zájmu. Zatímco finanční pomoc se setkává se „shovívavým“ souhlasem Ruska, prozápadní ambice bývalých vazalů jsou předmětem periodických krizí ve dvoustranných vztazích mezi státy regionu a Ruskou federací.

Zvýšený zájem EU o státy v postsovětském prostoru přineslo rozšíření o 10 nových členů na jaře 2004. Toto rozšíření bylo rovněž hlavním impulsem pro zformulování nové sousedské politiky. Lze očekávat, že větší zainteresovanost v prostoru, který Rusko považuje za sféru svého výlučného vlivu, může způsobovat vážné napětí nebo krizi ve vztazích EU-Rusko.

### 1. EU jako finanční dárce

Hlavním finančním instrumentem pro východní politiku EU byl až do prosince 2006 program TACIS (Technical Assistance to Commonwealth of Independent States), v jehož rámci bylo mezi země Jižního Kavkazu rozděleno bezmála 344,4 mil. eur (viz

příloha 6. v závěru této studie). Dalšími významnými programy jsou či byly ECHO (European Commission Humanitarian Office) a Food Security Program. Celková pomoc adresovaná všem třem zemím dosáhla 1,3 mld. eur v letech 1992–2006 (bez investic do projektů TRACECA a INOGATE).

TACIS ukončil svou činnost k prosinci 2006 a od počátku roku 2007 je nahrazen novým finančním institutem ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument), který je společný pro všechny země účastníci se ENP a Rusko. Pro období 2007–2013 je počítáno s rozpočtem zhruba 12 mld. eur. Podle EU jde o navýšení o 32 % oproti rozpočtovému období 2000–2006. Pro země východní dimenze ENP jde zejména o kvalitativní změnu ENPI oproti TACISu. Nový finanční instrument má být více flexibilní, a na rozdíl od TACISu efektivnější v podpoře politických a hospodářských reforem.

## 2. Řešení konfliktů

Zatímco se Unie v regionu Jižního Kavkazu vyskytuje jako významný finanční dárcce, její účast na mírových procesech či na procesech vedoucích k vyřešení konfliktu již tak výrazná není. Faktem je, že ani v jednom ze tří případů se neúčastní jednání o vyřešení konfliktů. Na politické úrovni je zde málo vůle zaujmout rozhodnější roli. Nedostatek politické vůle ze strany EU může v konečném důsledku vést ke ztrátě důvěryhodnosti Unie (nejen) v regionu. V tomto směru je zejména potřeba deklarovat ochotu účasti na stávajících rozhovorech znesvářených stran.<sup>3</sup> O to je třeba se pokusit zejména ve snaze odvrátit pravděpodobnost opětovného vypuknutí konfliktu v blízkém sousedství EU. Krátkodobým cílem by měla být účast na stávajících mírových procesech a s tím spojené úsilí o změnu dosavadních formátů jednání. Taková změna by měla umožnit přímou účast EU na jednáních a příspěvek EU do peacekeepingových misí. To se pochopitelně neobejde bez dohody s Ruskou federací.

Je však třeba přiznat, že i při maximální míře politické vůle ze strany EU není dohoda s Ruskou federací jistá. Rusko je v případě Abcházie a Jižní Osetie spíše stranou sporu, nikoli prostředníkem. To samozřejmě zásadně limituje ochotu Moskvy změnit vyjednávací formát. Zároveň není pro všechny státy Unie otázka vyřešení „zamrzlých konfliktů“ prioritou. V praxi se tento aspekt projevuje na neformálním dělení sousedské politiky na jižní a východní dimenzi, přičemž každá z nich je podporována jinou skupinou členských států. Znovuobnovení bojů na Jižním Kavkaze je však natolik vážnou bezpečnostní hrozbou, že by ji měla reflektovat EU jako celek.

---

3 Jde zejména minimálně o pozorovatelskou pozici ve Společné kontrolní komisi pro Jižní Osetii, kde by EU doplnila OBSE. Řádnými členy komise jsou: Gruzie, Jižní Osetie, Severní Osetie a Rusko.

Problematická role Ruska je patrná v otázce budoucího statutu Kosova. Nejedná se o podporu Moskvy pro Bělehrad, ale spojování Kosova s budoucností Abcházie, Jižní Osetie a Náhorního Karabachu. Rusko dlouhodobě deklaruje, že vyhlásí-li Kosovo nezávislost za podpory USA a EU, reakcí Ruska bude uznání nezávislosti tří výše uvedených entit. Tuto možnost je třeba přiřadit k dalším rizikovým faktorům, kterým region musí v současné době čelit.

Ve Strategii posílení Evropské politiky sousedství<sup>4</sup> je jednou z oblastí, které zasluhují pozornost, jmenována regionální integrace. Neexistence regionálního fóra činí oblast zranitelnou jak z hlediska vnitřní bezpečnosti, tak z hlediska vnějších vlivů. Strategie posílení ENP navrhuje vznik „Black Sea Synergy“, jež by měla být obdobou Barcelonského procesu pro širší černomořský region. Iniciativa má zahrnovat černomořské členy EU (Bulharsko, Rumunsko), Turecko, státy regionu účastnící se ENP (Ázerbájdžán, Arménie, Gruzie, Moldavsko a Ukrajina) a Ruskou federaci. Zpráva německého předsednictví přednesená Radě ministrů v červnu 2007 mimo jiné uvádí: „Zlepšená regionální spolupráce bude vytvářet nejen hospodářský zisk, ale může také pomoci vytvořit atmosféru politické důvěry v oblasti. To by mohlo dále vést k postupnému snížení napětí a vytvoření prostředí napomáhajícímu vyřešení tzv. ‚zamrzlých‘ konfliktů.“<sup>5</sup> Zpráva dále zmiňuje Radu pro černomořskou hospodářskou spolupráci (Black Sea Economic Cooperation Council, BSEC) jako potenciálního partnera iniciativy. „Black Sea Synergy“ by mohla být pozitivním krokem, je však nutné kriticky zhodnotit výsledky deseti let Barcelonského procesu, na jehož zkušenosti se EU ve své iniciativě odvolává. Právě Barcelonský proces má v oblasti řešení konfliktů výrazné deficity.<sup>6</sup> Spolupráci v kulturní a vzdělávací oblasti v regionu Černého moře lze jen přivítat, není to však dostatečné bez přistoupení k řešení zásadních bezpečnostních problémů regionu.

V červenci 2003 byla vytvořena funkce zvláštního představitele EU (EU Special Representative, EUSR) pro Jižní Kavkaz. Mandát EUSR spočívá mj. v podpoře politických a hospodářských reforem a při prevenci a řešení konfliktů. V oblasti řešení konfliktů jde konkrétně o možnost pro EU lépe podporovat činnost OSN a OBSE.<sup>7</sup> Na jaře 2006 došlo ke změně mandátu EUSR (v současnosti jím je švédský diplomat Peter Semneby).<sup>8</sup> Nový mandát umožňuje EUSR přispívat k řešení konfliktů.

---

4 European Commission. *Strengthening The European Neighbourhood Policy: Presidency Progress Report*. Dostupné z WWW:

[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp\\_progress-report\\_presidency-june2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_progress-report_presidency-june2007_en.pdf)

5 tamtéž.

6 Nejedná se jen o blízkovýchodní mírový proces, ale rovněž o problém rozděleného Kypru.

7 *Council Joint Action 2003/496/CFSP*, čl. 2 a 3

8 Prvním EUSR pro Jižní Kavkaz byl od 7. července 2003 finský diplomat Heikki Talvitie. Peter Semneby je ve funkci od 1. března 2006.

tů a usnadnit jejich řešení v úzké spolupráci s OSN a OBSE.<sup>9</sup> To by mělo otevřít cestu k větší účasti EUSR na jednáních (byť jen jako pozorovatele). EUSR má rovněž k dispozici podpůrný tým, mezi jehož úkoly patří monitoring hranic Gruzie. Obecně však platí, že EU se v regionu soustředí spíše na rekonstrukci infrastruktury, než na opatření směřující k navázání důvěry mezi stranami konfliktu.

## 2.1. Gruzie

V Gruzii se jedná o dva konfliktní regiony: Tskhinvali/Jižní Osetie a Abcházie. Zhoršení gruzínsko-ruských vztahů po „revoluci růží“ v roce 2003, přineslo i zkomplikování situace v zónách konfliktu. Několikadenní boje v Jižní Osetii v srpnu 2004 představovaly největší porušení příměří od jeho uzavření v roce 1993. Ke zhoršení situace došlo i v Abcházii. Vinu na tom z části nese nový gruzínský režim, který usiluje o rychlou změnu statu quo v obou regionech, jež jsou podle principu mezinárodního práva o nezpochybnitelnosti hranic součástí Gruzie. Obě separatistické entity naopak argumentují protichůdným principem, jímž je právo na sebeurčení národů.

Gruzie hledá mezinárodní podporu pro nahrazení mírových jednotek Společenství nezávislých států (SNS) v Abcházii (z velké většiny tvořené ruskými vojáky) mnohonárodnostním útvarem pod hlavičkou OSN či NATO. Po 15 letech je zřejmé, že mírové procesy za současných podmínek nemají perspektivu výrazného posunu směrem k urovnání sporů. Nahrazení jednotek SNS v Abcházii mnohonárodnostními silami je jednou z variant, o kterou by měla EU usilovat. To pochopitelně vyžaduje i závazek do těchto mírových sil přispět. Gruzínský parlament navíc odhlasoval ukončení mandátu peacekeepingové mise SNS.<sup>10</sup> Jaké to může mít následky není zcela jasné, Gruzie má jistě právo mírové jednotky vykázat, ale nedá se očekávat vstřícný postoj Ruska a SNS jako celku. Bezprostřední reakcí na rozhodnutí Gruzie bylo prodloužení mandátu velitele mise SNS, který byl v Gruzii označen za nežádoucí osobu.<sup>11</sup> Předčasné prezidentské volby v Gruzii nemají potenciál situaci uklidnit. Naopak poslední výroky prezidenta Saakašviliho naznačují, že Tbilisi se začíná klonit k silovému řešení sporu.<sup>12</sup> Reakce Moskvy může mít mnoho podob,

---

9 *Council Joint Action 2006/121/CFSP*, čl. 3 (d)

10 *Decision Made to Cease Russian Peacekeeping*, 31. 10. 2007. In *Civil.ge*. 4. listopadu 2007 <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=16148>

11 Jednalo se o následek incidentu blízko abcházsko-gruzínské demarkační linie. Dne 30. 10. 2007 pronikli ruští vojáci do mládežnického tábora Ganmukhuri, kde fyzicky napadli tři gruzínské policisty, bezprostředně na to hlasoval parlament o ukončení mandátu mise SNS. Více viz *Eurasia Daily Monitor*, vol 4, issue 203. In *Jamestown.org*. 31. října 2007 <[www.jamestown.org](http://www.jamestown.org)>.

12 Saakašvili oznámil, že konflikt v Jižní Osetii bude vyřešen během několika týdnů, maximálně měsíců po prezidentských volbách, které se konají 5. ledna. V obdobném duchu se vyjádřil i o Abcházii, viz *S.Ossetia a Matter of, at Most, Months – Saakashvili*, *Civil Georgia*, 4. 12. 2007. In *Civil.ge*. 4. prosince 2007 <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=16489>

ale nadcházející prezidentské volby v Rusku<sup>13</sup> jsou v tomto ohledu spíše rizikovým faktorem.

Činnost EU v Gruzii se nyní omezuje na finanční pomoc misím OSN (Abcházie) a OBSE (Jižní Osetie). Dále na finanční podporu pro obnovu infrastruktury v postkonfliktních oblastech a pro menší projekty v oblastech přilehlých k linii příměří. Ve světle možné eskalace obou konfliktů je jasné, že dosavadní míra angažovanosti není dostatečná.

## 2. 2. Náhorní Karabach

Při vyjednávání o akčních plánech ani Arménie, ani Ázerbájdžán netrvaly na konkrétních závazcích ze strany EU v otázce řešení konfliktu. V obou zemích je patrná „karabachizace“ politické scény. Robert Kočarjan, současný arménský prezident, je bývalým prezidentem Republiky Náhorní Karabach (RNK). Otec současného prezidenta Ázerbájdžánu Ilhama Alijeva se dostal k moci v přímé souvislosti s průběhem konfliktu v letech 1992–1994. Mezitím růst ázerbájdžánské ekonomiky a izolace Arménie narušuje rovnováhu sil v oblasti. To v kombinaci s faktem, že síly RNK<sup>14</sup> okupují významnou část území, která nebyla v době existence SSSR součástí autonomní oblasti Náhorní Karabach, a výroky oficiálních představitelů na obou stranách zhoršuje situaci a činí hrozbu obnovení konfliktu reálnější.

Nad mírovými rozhovory dohlíží „Minská skupina“ při OBSE za spolupředsednictví Ruska, Francie a Spojených států. Evropská unie<sup>15</sup> se nejen neúčastní procesu, ale není ani aktivní v samotné oblasti konfliktu.

## 3. Vztahy s Ruskou federací

Politika EU v celé východní dimenzi ENP souvisí s vývojem vztahů EU-Rusko. V otázce „zamrzlých“ konfliktů mají EU a Rusko odlišné zájmy. Zatímco mírové vyřešení všech konfliktů na Jižním Kavkaze je podmínkou pro úspěšnou politiku sousedství, ruská strana má zřejmý zájem na udržení statu quo. Z ruského pohledu to je velmi racionální volba. V případě Gruzie, jejíž politická reprezentace není Kremlu nakloněna, nulový pokrok v řešení obou konfliktů efektivně brání v cestě Gruzie do NATO a EU (a tedy definitivnímu vymanění se z politického vlivu Ruska). Konflikt o Náhorní Karabach zase drží Arménii v regionální izolaci (uzavřené hranice s Ázerbájdžánem a Tureckem, vynechání z regionálních projektů). Ve snaze tuto pozici oslabit, orientuje se Arménie na Rusko, ve kterém rovněž spatřuje garanta bezpečnosti proti „tu-

---

13 Plánované na začátek března 2008.

14 Z části tvořené jednotkami pravidelné arménské armády vykonávající zde povinnou vojenskou službu.

15 V Minské skupině je dále přítomno několik dalších členů EU, včetně České republiky. Na průběh jednání o vyřešení konfliktu to však nemá praktický význam.

reckému<sup>16</sup> nebezpečí. Z tohoto pohledu je ruská hrozba uznat nezávislost Abcházie, Jižní Osetie a Náhorního Karabachu spíše pokusem zabránit jednotné pozici Unie.

„Cílem ENP je sdílet výhody rozšíření z roku 2004 se zeměmi v sousedství posilováním stability, bezpečnosti a blahobytu všech, jichž se to týká,<sup>17</sup> s důrazem na oblasti vlády práva (rule of law), dobrého vládnutí (good governance), respektu k lidským právům, včetně práv menšin, prosazování dobrých sousedských vztahů a principů tržního hospodářství a udržitelného rozvoje. Vnímání aktivity EU v „blízkém zahraničí“ ze strany Ruska dobře ilustruje následující výrok současného vicepremiéra, do března 2007 ministra obrany Ruské federace, Sergeje Ivanova: „Potřebujeme zhodnotit dopady ‚faktoru nejistoty‘, stejně jako vysokou úroveň existujících hrozeb. Nejistotou myslíme politický nebo vojensko-politický konflikt či proces, který má potenciál způsobit přímou hrozbu ruské bezpečnosti nebo změnit geopolitickou realitu v oblasti strategických zájmů Ruska. Naším největším znepokojením je vnitřní situace v některých státech SNS, klubu bývalých sovětských republik a v jejich sousedství.“<sup>18</sup>

## ALTERNATIVY VÝVOJE POLITIKY EU NA JIŽNÍM KAVKAZE

### 1. Aktivní politika v regionu

Aktivní politikou se rozumí efektivnější využívání potenciálu, který EU má. Jedná se zejména o přitažlivost integračního procesu a možnost zapojení se do něj. V horizontu 10–15 let není plné členství, o které nejvíce usiluje Gruzie, reálné. Jeho perspektiva je ale významným motivačním faktorem. Unie by se proto neměla vzdávat doposud nejspěšnějšího nástroje své zahraniční politiky. Asertivní postup EU však může vést k nežádoucímu zhoršení vztahů s Ruskou federací.

Scénář obsahuje:

- Aktivní postup EU v otázkách nevyřešených konfliktů, zejména zvýšenou účast na nejvyšších úrovních mírových rozhovorů a působením na strany konfliktu, aby se vyvarovaly výroků a kroků zhoršujících situaci.
- Postupně se prohlubující ekonomickou spolupráci mezi EU a partnery účastnicí se ENP, která vyváží ztrátu pozic na trzích, zejména v Rusku.
- Vyváženou politiku vůči Rusku, která bude brát v potaz nejen zájem na dobrých vztazích s Ruskou federací, ale rovněž potřeby svých partnerů v regionu.

16 Tj. proti Turecku a Ázerbájdžánu

17 European Commission. *European Neighbourhood Policy Strategy paper*, s. 3. Dostupné z WWW: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf)

18 IVANOV, Sergej: *The New Russian Security Doctrine*. In *The Wall Street Journal*. 11. ledna 2006.

## 2. Politika „Russia first“

Rusko je významný partner EU nejen proto, že se stále prohlubuje závislost Unie na ropě a zemním plynu dovážených z Ruska či transportovaných přes jeho území. Upřednostnění Ruska zde chápeme ve smyslu ustoupení v otázkách, kde by mohlo dojít ke kolizím zahraničních politik obou celků. Jinými slovy: politiku v regionu Jižního Kavkazu preventivně usměrňovat tak, aby se nedostala do kolize se zájmy Ruské federace. Při takovém scénáři by EU přestala fungovat jako politický aktér a dále by se soustředila jen na roli finančního dárce.

## 3. Stáhnutí se z oblasti Jižního Kavkazu

Souvisí s předchozím scénářem, s tím rozdílem, že by došlo k úplnému ukončení aktivit Evropské unie na Jižním Kavkaze. Oba scénáře znamenají, že se EU vzdá jakýchkoli politických ambicí v regionu, včetně snahy o vyřešení konfliktů. Alternativa mocenskému soupeření USA a Ruska, kterou politika EU představuje, by tak zmizela. Úplné stáhnutí se je nicméně v současnosti pouze hypotetické. Nedá se však vyloučit a souvisí s širší otázkou pokračování evropského integračního procesu.

## 4. Zachování statu quo

Tím je rozuměno pokračování stávající politiky EU v regionu. Z hlediska konfliktních oblastí jde zejména o setrvání na dosavadních pozicích – tj. financování projektů v oblasti rekonstrukce infrastruktury a podpoře misí OBSE a OSN. Z širší perspektivy jde o nejasnost ve strategických záměrech Unie na Jižním Kavkaze a evropské části postsovětského prostoru jako celku. Tato nejasnost je přítomna v různých interpretacích sousedské politiky EU. Většina zemí, z Jižního Kavkazu zejména Gruzie, deklaruje jako svůj cíl budoucí vstup do EU a ENP berou jako cestu k tomuto (byť vzdálenému) cíli. Neochota EU zaujmout stanovisko, daná vnitřní debatou o budoucí podobě EU, oslabuje potenciál, který EU na Jižním Kavkaze má.

# JIŽNÍ KAVKAZ A ČESKÁ REPUBLIKA

Česká republika začala Jižní Kavkaz objevovat zhruba ve stejné době jako ostatní členské země EU, včetně evropských institucí samotných, tedy v průběhu „revoluce růží“ v Gruzii. Objem vzájemného obchodu mezi ČR a třemi jihokavkazskými republikami hovoří ve všech případech o růstu, ovšem rozdíl mezi jednotlivými zeměmi je značný. Nejvýznamnějším partnerem pro ČR je Ázerbájdžán (vzájemná bilance 2003: 71,5 mil. eur, 2006: 812,9 mil. eur), následovaný s výrazným odstupem Gruzii (2003: 3,6 mil. eur, 2006: 39,2 mil. eur) a Arménií (2003: 1,4 mil. eur,

2006: 14,8 mil. eur).<sup>19</sup> Ve všech třech případech se jedná o desetinasobný nárůst během tří let.<sup>20</sup>

Ekonomické vazby by však neměly být jediným měřítkem aktivity ČR na Kavkaze. Jednou z dlouhodobých zahraničněpolitických priorit ČR jsou lidská práva a jedním z praktických prostředků jejich prosazování je transformační spolupráce spočívající v asistenci cílovým zemím při přechodu k demokracii. Ze tří jihokavkazských republik je cílovou zemí transformační spolupráce pouze Gruzie. Vzhledem k unikátní a relativně čerstvé zkušenosti ČR z přechodu od totality k demokracii, kterou mohou cílovým zemím nabídnout hlavně země střední a východní Evropy, by měla být transformační spolupráce rozšířena i na Arménii a Ázerbájdžán. Více než o celkový objem financí jde zejména o sdílení zkušeností obecně a podporu rozvoje občanské společnosti konkrétně. V rámci přehodnocení priorit české zahraniční politiky by měly být otevřeny zastupitelské úřady v Jerevanu a Baku, jejichž zřízení by vyvážilo zrušení zastoupení v zemích majících pro ČR menší důležitost (např. Jemen či Zimbabwe).

## DOPORUČENÍ

Evropská unie by pro posílení své role v regionu Jižního Kavkazu měla:

- Zvýšit svou participaci na mírovém řešení konfliktů formou zvýšení finanční účasti na jedné straně a účasti na politické úrovni mírových procesů na straně druhé. V tomto směru by měla usilovat o účast EUSR pro Jižní Kavkaz na jednáních o urovnání sporů v Náhorním Karabachu, Jižní Osetii a Abcházii.
- Dát státům Jižního Kavkazu jasnou perspektivu volného obchodu s Unií (Free Trade Agreement) s podmínkami a časovým schématem.
- Deklarovat, že členství v Evropské unii je otevřeno všem státům Jižního Kavkazu za podmínky, že splní potřebná kritéria. Perspektiva členství bude mít pozitivní dopad na ochotu podstoupit potřebné reformy především v případě Gruzie a perspektivně i Arménie. V krátkodobém a střednědobém horizontu se to projeví na implementaci akčních plánů ENP.
- Vést vyvážený dialog s Ruskou federací. Unie by neměla upřednostňovat ruské zájmy na Jižním Kavkaze před zájmy ostatních partnerů, tj. Arménie, Ázerbájdžánu a Gruzie. V neposlední řadě musí Unie sledovat své zájmy v oblasti

---

<sup>19</sup> Zdroj: Český statistický úřad

<sup>20</sup> Hlavními vývozními komoditami ČR jsou stroje a dopravní prostředky, zbraně a munice, tržní výrobky tříděné hlavně podle materiálu (kovové výrobky), hlavními dovozními komoditami ČR jsou jedlé ořechy, díly a příslušenství ke kovoobráběcím strojům, rudy a koncentráty manganu. Informace převzata z Business.info. Dostupné z WWW: 30. listopadu 2007

<http://www.businessinfo.cz/cz/sti/gruzie-obchodni-a-ekonomicka-spoluprace-s-cr/7/1001372/#sec2>

Jižního Kavkazu. Vyřešení všech konfliktů mírovou cestou vedoucí ke stabilizaci regionu a využití potenciálu regionu je v zájmu všech zainteresovaných stran, nikoli jen v zájmu EU.

- Usilovat o závazek stran všech konfliktů v regionu, že se zdrží všech kroků, které by mohly zhoršit situaci. Při implementaci akčních plánů usilovat o konkrétní kroky vedoucí k pokojnému vyřešení sporů.
- Učinit závazek na vyslání mírových sil do Osetie a oblasti Náhorního Karabachu, bude-li dosaženo dohody; na této dohodě aktivně participovat.
- V případě potřeby uvolnit dodatečné prostředky pro aktivity související s řešením konfliktů. Zaměřit se na navázání důvěry mezi stranami konfliktu, spolupráci občanské společnosti, navázání kontaktů v oblasti linie příměří apod. Za tímto účelem posílit zastoupení Evropské komise v Tbilisi a otevřít řádné zastoupení v Jerevanu a Baku.

## PŘÍLOHA

EU jako finanční dárce 1992–2006

	Ázerbájdžán (mil. €)	Arménie (mil. €)	Gruzie (mil. €)	Jižní Kavkaz (mil. €)	TACIS 2000-2006 (mil. €)	MEDA**** 2000-2006 (mil. €)
TACIS*	116,5	98,9	129	344,4	—	—
ECHO	82,7	68,8	102,2	253,7	—	—
FSP	77**	102,3	91	270,3	—	—
ostatní	123,5	116,4	183	422,9	—	—
<b>celkem</b>	<b>399,7</b>	<b>386,4***</b>	<b>505,2</b>	<b>1291,3</b>	<b>5350</b>	<b>3140</b>

Zdroj: <http://www.europa.eu>

\* v přehledu nejsou zahrnuty regionální projekty TRACECA a INOGATE

\*\* platí pro období 1992–2004

\*\*\* část prostředků byla poskytována již od roku 1991

\*\*\*\* MEDA byl finanční instrument pro země Euro-středomořského partnerství. Svoji činnost program ukončil, stejně jako TACIS, k 31. 12. 2006

## ZDROJE

European Council. *Council Joint Action 2006/121/CFSP*. February 21, 2006. Dostupné z WWW: 30. listopadu 2007 [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l\\_049/l\\_04920060221en00140016.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_049/l_04920060221en00140016.pdf)

European Council. *Council Joint Action 2003/496/CFSP*. July 7, 2003. Dostupné z WWW: 30. listopadu 2007 <http://consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/L169-8.7.2003.pdf>

European Commission. *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*. May 5, 2004, Dostupné z WWW: 30. listopadu 2007 [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf)

ENP Report a *ENP Action Plan pro Arménii, Ázerbájdžán a Gruzii*. Dostupné z WWW: 30. listopadu 2007 [http://ec.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm#1](http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#1)

European Commission. *Neighbourhood: A new framework for relations with our Eastern and Southern neighbours*. March 11, 2003. Dostupné z WWW: 30. listopadu 2007 [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf)

European Commission. *Strengthening the European Neighbourhood Policy*. December 4, 2006. Dostupné z WWW: 30. listopadu 2007 [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06\\_726\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf)

European Commission. *Strengthening The European Neighbourhood Policy: Presidency Progress Report*. June 18/19, 2007. Dostupné z WWW: 30. listopadu 2007 [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp\\_progress-report\\_presidency-june2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_progress-report_presidency-june2007_en.pdf)

International Crisis Group. *Conflict Resolution in the South Caucasus, Europe Report No. 173.*, Brussels/Tbilisi: March 2006. Dostupné z WWW: 30. listopadu 2007 <http://www.crisisgroup.org>

# KUBA

Jakub Klepal

# ÚVOD

Politika Evropské unie vůči Kubě se stále řídí Společnou pozicí z prosince 1996. Jejím cílem je podpořit přechod k demokracii a dodržování lidských práv prostřednictvím „konstruktivního, na výsledky orientovaného politického dialogu“ a spolupráci se všemi sektory kubánské společnosti. Cílem této studie je poskytnout stručnou analýzu vývoje, aktuální situace kubánsko-evropských vztahů a formulovat doporučení ohledně opatření, která by měla být zvažována v rámci pravidelné roční aktualizace Společné pozice EU. Vzhledem k nejasné zdravotní situaci Fidela Castra a ke spekulacím o jeho možném nástupci pracuje představený materiál s předpokladem, že aktuální stav – tedy že současný režim udržuje dostatečně silnou kontrolu, ačkoli Fidel Castro je dočasně nebo dlouhodobě mimo výkon své funkce – se v dohledné době nezmění. V rámci střednědobé a dlouhodobé strategie týkající se Kuby, která se aktuálně připravuje v Evropské komisi, by Evropská unie měla definovat a připravit instrumenty, které by byly okamžitě použity v případě změny režimu na Kubě.

## PŘEHLED: POZICE KOMISE EU VŮČI KUBĚ

Evropská společenství navázala vztahy s Kubou v září roku 1988. V době rozpadu komunistického bloku ve východní Evropě Evropská unie podporovala mírový přechod k demokracii a ekonomickou liberalizaci na Kubě. EU zároveň začala připravovat jednání ohledně smlouvy o obchodní a ekonomické spolupráci s Kubou. Cílem této politiky bylo uspíšit vnitřní transformaci prostřednictvím posílení vzájemných vztahů a zahrnutím Kuby do mezinárodního společenství.

### Společná pozice EU vůči Kubě

Sestřelení civilního letadla patřícího nevládní organizaci Brothers to the Rescue z Miami v únoru 1996 se stalo podnětem pro odložení jednání o smlouvě o spolupráci, jejíž další vývoj byl podmíněn pokrokem v politické situaci na ostrově. Rada přijala 2. prosince 1996 Společnou pozici vůči Kubě (96/697/CFSP), která definuje vztahy EU a Kuby až do současnosti.<sup>1</sup> Deklarovaným cílem EU, tak jak jej definuje Společná pozice, je „podpořit proces přechodu k pluralitní demokracii a dodržování lidských práv a základních lidských svobod, stejně jako zlepšení životních standardů kubánských občanů.“

---

1 Společná pozice je jedním z hlavních právních nástrojů Společné evropské zahraniční a bezpečnostní politiky (články 13, 14 a 15 Smlouvy o Evropské unii). Společné pozice definují přístup Unie k jednotlivým otázkám společného zájmu geografické nebo tématické povahy. Členské státy musí zaručit, že jejich národní politiky nebudou v rozporu se společnými pozicemi.

Podle Společné pozice je „mírový přechod na Kubě pravděpodobnější v případě, že kubánský režim zahájí, nebo sám dovolí tento proces“. EU se snaží usnadnit mírovou změnu režimu na Kubě a podporovat dodržování lidských práv prostřednictvím zintenzivněného dialogu s kubánskou vládou a „všemi sektory kubánské společnosti“; prostřednictvím připomínání povinností, které má kubánská vláda v oblasti lidských práv; podporou legislativních reforem a vyhodnocováním vývoje v kubánské vnitřní a zahraniční politice v souvislosti se standardy běžnými v ostatních zemích; poskytováním humanitární pomoci ad hoc; uplatňováním ekonomické spolupráce zaměřené „na podporu implementace ekonomického otevírání“; poskytováním spolupráce kubánským úřadům v případě jejich pokroku směrem k demokracii. Realizace Společné pozice je monitorována Radou.<sup>2</sup>

Od přijetí Společné pozice v prosinci 1996 byly prováděny její revize pravidelně každých šest měsíců a aktuálně je Společná pozice revidována každý rok. Kubánská vláda odmítá Společnou pozici a považuje ji za zasahování do vnitřních záležitostí státu.

### **Vývoj od druhé poloviny 90. let**

V průběhu druhé poloviny devadesátých let neproběhly žádné významnější změny v politické a ekonomické situaci na Kubě a Společná pozice EU byla proto opakovaně schvalována v původní podobě. Vzájemné vztahy mezi EU a Kubou se zlepšily po návštěvě papeže Jana Pavla II. v roce 1998 a po propuštění několika politických vězňů. Nastolený dialog však nevedl k propuštění čtyř členů Vnitřní disidentské pracovní skupiny (Internal Dissidence Working Group), jak požadovala EU. V březnu roku 1999 EU rovněž kritizovala nespravedlivé soudní procesy na Kubě a žádala kubánské úřady o zavedení moratoria na popravy (červen 1999). V roce 2000 Kuba pozastavila svou žádost o uzavření smlouvy o spolupráci s EU v reakci na rezoluci Komise OSN pro lidská práva. Tato rezoluce, vypracovaná Českou republikou a Polskem, byla schválena všemi členskými státy EU v Komisi.

Mezi lety 2001 a 2002 se vzájemné vztahy EU a Kuby zlepšily. V červnu roku 2003 Komise uznala zlepšení životních podmínek obyvatel na Kubě, belgický ministr zahraničních věcí Louis Michel jako zástupce předsednické země EU navštívil v srpnu 2001 Kubu a Evropská komise spolu se zeměmi ACP<sup>3</sup> podpořila začlenění Kuby do Dohody z Cotonou<sup>4</sup>. Politický dialog byl obnoven a v lednu 2003 Kuba po-

---

2 96/697/CFSP: Společná pozice z 2. prosince 1996 definovaná Komisí na základě Článku J.2 Smlouvy o Evropské unii o Kubě:

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996E0697:EN:HTML>

3 Země Afriky, Karibiku a Tichého oceánu.

4 Dohoda z Cotonou o partnerství AKT-ES; podepsaná 23. 6. 2000 Společenstvím na jedné straně a 77 africkými, karibskými a tichomořskými zeměmi (AKT) na straně druhé, uzavřena na období dvaceti let. Obsahuje ustanovení, na jehož základě může být každých pět let průběžně revidována. Sdružuje politický, obchodní a rozvojový aspekt.

dala žádost o přistoupení k Dohodě z Cotonou. V březnu 2003 byla v Havaně zřízena Delegace Evropské komise.

### **Opatření z 5. června 2003**

Náhlé zhoršení vztahů mezi EU a Kubou nastalo po zatčení skupiny 75 disidentů, mezi nimiž byli i představitelé Projektu Varela (v březnu a dubnu 2003) a po popravě tří mužů za pokus o útěk na Floridu na uneseném trajektu. V květnu Evropská komise přerušila proces kubánského přistoupení k Dohodě z Cotonou.

Na základě španělské iniciativy se EU 5. června 2003 rozhodla přijmout následující opatření: „omezit oboustranné návštěvy na vysoké úrovni; omezit účast členských států na kulturních akcích; zvát kubánské disidenty na oslavy národních svátků a přistoupit k přehodnocení Společné pozice EU“.<sup>5</sup> Kubánská vláda v reakci na tyto kroky EU odvolala politický dialog, odmítla přímou pomoc od EU a rozvinula kampaň proti některým členským státům Unie a nově přistupujícím zemím. V dubnu a květnu 2004 byla uvězněna skupina 16 aktivistů za lidská práva a kubánská vláda uvalila nová omezení na soukromé podnikání. V červnu 2004 GAERC<sup>6</sup> potvrdil opatření z 5. června 2003.

Po změně španělské vlády<sup>7</sup> Španělsko upravilo svou politiku vůči Kubě a začalo obhajovat zrušení diplomatických sankcí EU. V průběhu druhé poloviny 2004 začala kubánská vláda propouštět některé ze 75 zadržených disidentů a v listopadu Kuba obnovila diplomatické vztahy se Španělskem. Do konce ledna 2005 obnovila kubánská vláda diplomatické vztahy se všemi zeměmi EU. 31. ledna 2005 Evropská komise schválila dočasné zrušení opatření z 5. června 2003.

## **NEJNOVĚJŠÍ VÝVOJ A SOUČASNÁ POLITIKA EU VŮČI KUBĚ**

K dnešnímu dni je Kuba jedinou zemí v regionu, která nemá uzavřenou smlouvu o spolupráci s EU. Poté, co kubánské úřady vykázaly několik evropských politiků a novinářů, kteří se plánovali zúčastnit Shromáždění na podporu občanské společnosti (Asamblea para Promover la Sociedad Civil) v květnu 2005 v Havaně, EU „kategoricky odsoudila nepřípustný postoj Kuby vůči zahraničním politikům a novinářům“. Potvrdila však Společnou pozici a znovu zopakovala ochotu k „udržení konstruktivního dialogu s kubánskými úřady, který by se vztahoval i na udělová-

5 Deklarace Předsednictví z 5. června 2003, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/cfsp/76075.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/cfsp/76075.pdf)

6 *General Affairs and External Relations Council* (Rada EU pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy)

7 Vláda konzervativního premiéra José Maria Aznara byla nahrazena Josém Louísem Rodríguez Zapaterem ze socialistické strany (PSOE).

ní viz členům příslušných vlád k návštěvě ostrova, s cílem dosáhnout konkrétních výsledků v problematice lidských práv, demokratizace a propuštění politických vězňů, stejně jako ve sféře politické a ekonomické spolupráce. Zároveň by mělo téma lidských práv být součástí agendy každého návštěvníka na vysoké úrovni“.<sup>8</sup> Opatření z 5. června zůstala pozastavena.

I přes ochotu EU k nastolení dialogu zachovala kubánská vláda konfrontační pozici a represe na Kubě se i nadále zhoršovaly. V říjnu 2005, poté co Evropský parlament udělil tzv. ženám v bílém (damas de blanco), skupině manželek, matek a sester zadržených kubánských disidentů, Sacharovovu cenu za svobodu myšlení, označil Fidel Castro země EU za pokrytecké a sloužící Spojeným státům americkým. V reakci na narůstající počet tzv. aktů zapuzení (actos de repudio)<sup>9</sup> vyjádřila Evropská komise v aktualizaci Společné pozice z června 2006 své znepokojení nad desítkami těchto aktů, které se uskutečnily v rámci tajných dohod s policií a bezpečnostními silami. Tato jednání, zaměřená především na domy disidentů a jejich rodiny, spočívala především v psychickém týrání a v útocích na majetek. Toto chování je definováno jako nelegální – jak podle mezinárodního práva, tak podle kubánské ústavy.

V červnu 2006 Evropská komise potvrdila cíle Společné pozice a zopakovala, že „kritický a komplexní dialog na všech úrovních“ zůstává základem evropské politiky vůči Kubě. Ve svém stanovisku Komise odsoudila další zhoršování situace lidských práv na Kubě, které nastalo od posledního zhodnocení v roce 2005. Narůstající počet politických vězňů (na více než 330), zadržení a rozsudky nad stovkami mladých kubánských občanů podle ustanovení trestního zákoníku „o náchyllosti ke spáchání trestného činu“. Komise zopakovala svoji žádost ohledně bezpodmínečného propuštění všech politických vězňů a k obnovení politického dialogu s kubánskou vládou, který by měl zahrnovat tematiku lidských práv. Stanovisko Komise rovněž obsahovalo znepokojení nad regresivní tendencí v oblasti ekonomických reforem. Nicméně Komise prodloužila pozastavení opatření z 5. června a rozhodla se zahájit práci na střednědobé a dlouhodobé strategii vůči Kubě.

V lednu 2006 přijal Evropský parlament první rezoluci týkající se Kuby. Vyjádřil v ní politování nad netečností kubánské vlády vůči žádostem EU týkajícím se respektování základních svobod. Zároveň odsoudil zhoršující se represe na ostrově, nárůst počtu politických vězňů a zákaz vycestování pro damas de blanco.

Jak vyplývá z krátkého přehledu, politika EU vůči Kubě vykazuje jisté opakující se tendence: sblížení zahrnující zvýšený dialog a nabídku smlouvy o spolupráci, které byly následovány obzvláště viditelnými akty represe ze strany kubánských

---

8 GAERC, 13. června 2005, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/gena/85430.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/85430.pdf)

9 Pracovní návštěva Kuby, Pax Cristi, leden 2006.

orgánů vůči opozici (sestřelení letadel kubánské exilové opozice v roce 1996, masivní zatýkání v roce 2003 atd.), na které EU reagovala zmrazením dialogu a zavedením limitovaných sankcí. V tomto modelu Unie přijala vedoucí roli Fidela Castra v definování vývoje vzájemných vztahů a omezila se na reakce na jednotlivé kroky kubánského lídra. Vzhledem k tomu, že se situace v oblasti ekonomické a v oblasti lidských práv nijak výrazně od začátku devadesátých let nezlepšila, tato reaktivní politika se zdá být poměrně neefektivní.

V červenci 2006 prodělal Fidel Castro akutní operaci střev a poprvé za dobu své vlády postoupil dočasně moc svému mladšímu bratrovi Raúlovi. Od té doby se, kromě občasných záběrů z nemocnice, kubánský lídr neobjevil na veřejnosti a informace o jeho zdravotním stavu jsou kusé a často si protiřečí. Politická situace na ostrově neprodělala žádné větší změny a režim má patrně situaci pevně pod kontrolou.

## ALTERNATIVY PRO POLITIKU EU VŮČI KUBĚ

1.

V případě, že moc na Kubě zůstane v rukou bratrů Castrových nebo jiných členů současné vládní struktury (nebo když se Fidel Castro znovu plně ujme vlády) existují přinejmenším čtyři možnosti pro politiku EU vůči Kubě:

### ■ Strategie destabilizace režimu, mezinárodní izolace kubánské vlády

Tato možnost by spočívala v silné podpoře kubánské opozice na jedné straně a ekonomickém a politickém tlaku zaměřeném na narušení stability kubánského režimu na straně druhé. Tento přístup by však byl v protikladu se Společnou pozicí a vyžadoval by značné změny v politice EU. Vzhledem k historickému kontextu evropské politiky vůči Kubě a vzhledem k současnému složení Komise jsou jakékoli kroky v tomto směru vysoce nepravděpodobné.

### ■ Prohloubení dialogu a zvýšení spolupráce s kubánskou vládou

Tato strategie by s sebou nesla další omezení až eliminaci kritiky zaměřené na nedemokratičnost režimu a na problematiku lidských práv. Zároveň by implikovala zintenzívnění dialogu s kubánskými autoritami a v krajním případě až přerušování kontaktů s kubánskými disidenty. Součástí tohoto přístupu by bylo nastolení jednání o smlouvě o spolupráci mezi EU a Kubou.

Pozitivním přínosem této politiky by bylo výrazné oteplení ve vztazích mezi Havanou a EU, které by s sebou mohlo přinést některé okamžité ekonomické výhody pro země EU. Negativní aspekty tohoto přístupu však značně převládají, především proto, že Kuba by tuto politiku chápala jako ukázkou slabosti Unie, pravděpodobně by došlo k výraznému zhoršení v otázce demokracie a lidských práv

na Kubě a úspěchy dosažené dosavadní politikou EU by byly ztraceny. Zároveň by tento přístup přispěl k demoralizaci vnitřní kubánské opozice a nezávislé občanské společnosti a pravděpodobně by znamenal posílení perzekuce disidentů. Zvýšená ekonomická aktivita mezi Unií a Kubou by zůstala kontrolována kubánskou vládou a nevedla by proto k liberalizaci vnitřního trhu na ostrově.

#### ■ **Zachování současné politiky vůči Kubě**

V rámci této alternativy by zůstala zachována Společná pozice ve své aktuální podobě, pozastavení opatření z června 2003 a pokračování v dialogu s Kubou. Pozitivním přínosem této možnosti je, že udržení statu quo vyžaduje menší míru konsensu než společná akce v jakémkoli jiném směru. Zároveň je znakem kontinuity. Negativní aspekt této alternativy spočívá v nedostatečnosti výsledků, které až doposud tato politika přinesla. Kromě toho kontinuita může být také vnímána jako stagnace, neschopnosti akce a slabosti.

#### ■ **Zachování základních principů současné Společné pozice, navýšení podpory opozici, zvýšení tlaku na vysoké úrovni na kubánskou vládu**

Tato alternativa by spočívala v zachování základních principů současné evropské politiky s navýšením podpory pro nezávislou občanskou společnost spolu s intenzifikací skutečných a symbolických gest podpory pro opozici. Tento přístup by znamenal zachování komunikačních kanálů a EU by tak byla schopna adekvátně reagovat na možné změny vládních struktur na ostrově. Na druhou stranu by tato politika umožňovala sledovat a trestat porušování lidských práv, např. odnětím víz pro vrcholné kubánské představitele.

Výhodou této politické alternativy by bylo, že je velice blízká současnému statu quo. Zároveň představuje jak skutečnou, tak morální podporu pro opozici a umožnila by EU podpořit nezávislou občanskou společnost na ostrově.

## 2.

Cílem této studie není spekulovat o možném budoucím vývoji na Kubě v případě dalšího zhoršení zdravotního stavu Fidel Castra nebo v případě jeho eventuální smrti a následného přenesení moci. Nicméně Unie musí být připravena adekvátně reagovat na širokou škálu možných scénářů, které by mohly nastat. Proto je nutné počítat s případnými dvěma možnostmi budoucího vývoje na Kubě:

#### ■ **Přenos moci v rámci současného režimu**

Změna v kubánském vedení, i kdyby se jednalo o omezené nahrazení Fidela Castra jednotlivcem nebo skupinou z okruhu současné vládní kliky, by bylo jedinečnou možností pro EU prezentovat svůj jasný postoj. Moment převzetí moci

by mohl být využit k přesvědčení nového vedení o přijetí politických změn týkajících se základních občanských svobod, lidských práv a ekonomických svobod. Jakýkoliv pokrok směrem ke svobodnějším politickému či ekonomickému prostředí, byť v limitované míře, by byl pozitivní.

#### ■ **Úplná nebo převládající dezintegrace současné vládní struktury a nový politický model**

V případě dramatictější změny ve formě případného konce komunistického režimu by EU měla mít připravenou tranzitní strategii a konkrétní nástroje, které by okamžitě mohla použít. Konkrétně by se jednalo o nástroje na bezprostřední politickou, organizační a finanční podporu nového režimu, nástroje na podporu mírového politického a ekonomického přechodu, fondy pro nevládní organizace, které by se zaměřily na realizaci projektů zacílených na vzdělávání nových elit, fondy na financování humanitární asistence a odbornou, technickou a finanční asistenci v oblasti zdravotnictví a sociálních služeb.

Zváženo by mělo být i možné rozmístění mezinárodních bezpečnostních stabilizačních sil v souvislosti s případnou nestabilní situací na ostrově po možné dezintegraci současného režimu. Tyto bezpečnostní složky by měly mít spíše mandát a povinnosti odpovídající policejním silám než vojenské úkoly.

## **DOPORUČENÍ PRO PŘEHODNOCENÍ SPOLEČNÉ POZICE EU**

Po více než desetileté platnosti Společné pozice EU vůči Kubě nebyla zaznamenána žádná výraznější zlepšení v otázce lidských práv nebo v ekonomické situaci kubánských občanů. Na základě této skutečnosti je tedy nutné provést podstatné změny v evropské politice vůči Kubě. Představujeme zde následující doporučení pro Společnou pozici EU:

#### ■ **Udržet současnou Společnou pozici EU – minimální podmínka**

Vzhledem k tomu, že od posledního hodnocení nedošlo k žádnému zlepšení v oblasti dodržování lidských práv na ostrově, měla by být zachována současná Společná pozice jako minimální požadavek. Společná pozice by v žádném případě neměla být změkčována.

#### ■ **Bezpodmínečné propuštění politických vězňů**

Unie by měla posílit svůj tlak na bezpodmínečné propuštění všech politických vězňů. V průběhu posledních tří let byli političtí vězni propouštěni podmíněně. Od svého propuštění byli vystaveni výhrůžkám obnovení výkonu trestu v pří-

padě, že budou pokračovat ve svých aktivitách. Kromě těchto politických vězňů byli z důvodu politického přesvědčení uvězněni další kubánští občané a celkový počet politických vězňů proto zaznamenal nárůst.

#### ■ **Zavedení časového rámce a hodnocení**

Protože je zřejmé, že současná politika EU nevedla k žádným zlepšením v otázkách přechodu k demokracii nebo dodržování lidských práv, bylo by vhodné posílit důraz Společné pozice zavedením realistických časových horizontů a měřitelných ukazatelů zlepšení v této oblasti. Tato opatření by měla být doplněna cílenými sankcemi.

#### ■ **Sankce zaměřené na kubánské vedení**

Přísnější opatření by měla být zvážena především vůči vrcholným představitelům kubánské vlády. Ambasády členských států v Havaně by měly připravit seznam kubánských úředníků, kteří jsou přímo zodpovědní za porušování lidských práv. Tento seznam by měl být pravidelně aktualizován, zveřejňován a distribuován na Kubě. Unie by zároveň měla přijmout reciproční opatření v reakci na vyhoštění evropských politiků z Kuby a neudělovat víza vybraným kubánským představitelům. Vzhledem k současné nejistotě týkající se Fidela Castra a jeho budoucího působení nebo případného přesunu moci v rámci kubánského vedení by evropská diplomacie měla vysílat jasné signály podpory možným reformátorům mezi představiteli současného režimu v Havaně.

#### ■ **Dlouhodobá strategie EU pro Kubu**

EU by měla mít připravenou dlouhodobou tranzitní strategii pro Kubu. Poté, co Fidel Castro odejde ze scény, musí být evropské země připraveny aktivně pomoci při prvních krocích kubánského přechodu k demokracii. Unijní politika by měla využít všech možných kontaktů a připravit kubánskou společnost v maximální možné míře na rychlý a mírový přechod k demokratickému režimu a připravit technickou asistenci pro budoucí demokratickou vládu Kuby. Zkušenosti nových členských států v problematice přechodu k demokracii by měly být výraznou pomocí v této oblasti. Nevládní organizace by za finanční podpory EU mohly sehrát výraznou roli při zajišťování transformace vzdělávání, sociálních, zdravotních a dalších základních služeb okamžitě po změně režimu.

#### ■ **Volný tok informací**

Volný tok informací by měl být zabezpečen všemi dostupnými prostředky. Diplomatie členských států EU by měly poskytovat informace pro všechny kubánské občany. Zároveň by měly být vynaloženy všechny dostupné prostřed-

ky, které by umožnily studium kubánských studentů na evropských univerzitách. Evropské radiostanice s celosvětovým pokrytím by rovněž měly podpořit vysílání na Kubě prostřednictvím poskytováním informací pro domácí radiové stanice.

#### ■ **Zdůraznit symbolické elementy politiky EU vůči Kubě**

Opozice a kubánští občané by měli vědět, že mají mezinárodní podporu a nejsou ve svém úsilí osamoceni. Evropští diplomaté v Havaně by měli přijmout nová symbolická opatření – např. návštěvy v rodinách, které byly vystaveny aktům zastrasování. Představitelé občanské společnosti na Kubě by rovněž měli být zváni na veřejné události organizované evropskými ambasádami. Ačkoli některá z těchto opatření by neměla hmatatelný dopad, jedná se o významná symbolická gesta, která ukazují, že Unie nesouhlasí s reakcí režimu Fidela Castra na změny v evropské politice po lednu 2005. Podle slov jednoho z předních kubánských disidentů Oswalda Payá „pozvánky [pro kubánské disidenty] měly vysokou symbolickou hodnotu“.<sup>10</sup>

#### ■ **Zvýšení podpory pro občanskou společnost na Kubě**

Mise zemí EU na Kubě by měly zintenzívnit své kontakty s nezávislou občanskou společností. Evropští diplomaté by měli pravidelně navštěvovat události organizované občanskou společností a důsledně o nich informovat své země. Nezávislá občanská společnost by měla mít maximálně zpřístupněny fondy EU.

Hlavní doporučení, která představuje tento text, jsou následující: udržet dosavadní podobu Společné pozice, zavést cílené sankce vůči režimu na Kubě, umožnit volný tok informací, uznat význam symbolické podpory kubánským disidentům a posílit podporu vnitřní kubánské opozici.

---

10 *Cuba: UE cambia su política*, 13 de octubre de 2004, BBC Mundo, [http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_3738000/3738408.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin_america/newsid_3738000/3738408.stm)

# MOLDAVSKO

Jan Marian

# ÚVODEM

Moldavsko je zemí hlásící se k evropské integraci (i přes své stále trvajících členství ve Společenství nezávislých států) a usilující o reformy v tomto směru, ale v mnoha ohledech zaostává v jejich realizaci. Od ledna 2007 po vstupu Rumunska do Evropské unie je bezprostředním sousedem EU a aktivním účastníkem Evropské politiky sousedství (ENP).

I přes bouřlivou legislativní činnost moldavské vlády a parlamentu zůstává řada přijatých zákonů a dokumentů pouze na papíře, celková kapacita a výkon státní správy a samosprávy je nedostatečný. Moldavskou transformaci též komplikuje vysoká míra korupce, nedostatečné fungování a samostatnost soudního systému a dlouhodobě přetrvávající problémy v oblasti svobody médií a jejich nezávislosti na státu. Paradoxně jsou to právě vládnoucí komunisté, kdo v posledních letech usilují o sblížení s EU. Pro Unii je dnes Moldavsko místem, kde může reálně ukázat možnosti (či limity) Evropské politiky sousedství a dalších nástrojů, jimiž v zahraniční politice EU disponuje.

Prezidentem Moldavska se v roce 2001 stal Vladimír Voronin, od roku 1994 do současnosti předseda vládnoucí Komunistické strany Moldavska. Při svém nástupu se od Voronina očekávala orientace na Rusko a možná dohoda s ním ohledně řešení otázky separatistického Podněstří. V období po listopadu roku 2003 však došlo v zahraničněpolitickém kursu Moldavska ke změně spojené s obratem v domácích záležitostech – Vladimír Voronin v poslední chvíli před jeho přijetím odmítl plán na řešení podněsterského problému, připravený Ruskem (Kozakovo memorandum), provedl rétorický obrat ve prospěch proevropské orientace Moldavska a stanovil jako cíl posílení vztahu země s EU.<sup>1</sup>

V září 2003 Moldavsko prezentovalo Koncept integrace Moldavské republiky do Evropské unie, v němž uvítalo Evropskou politiku sousedství a zároveň vyjádřilo zájem zapojit se do Stabilizačního a asociačního procesu určeného zemím západního Balkánu. Evropská unie dala najevo, že za nevhodnější rámec pro vztahy s Moldavskem pokládá právě ENP, což Moldavsko v březnu 2004 vzalo na vědomí.

K evropské integraci v Moldavsku se hlásí nejen vládnoucí komunistická strana, ale i další politické síly zastoupené v Parlamentu.<sup>2</sup> Bezprostředně po březnových parlamentních volbách v roce 2005, dne 25. března, přijali moldavští poslanci

---

1 Prezident Vladimír Voronin znovu potvrdil evropskou orientaci země u příležitosti výročí podepsání Římských smluv 25. března 2007. Voronin ve svém dopise uvítal Berlínskou deklaraci a přihlásil se k principům, na nichž je Unie postavena.

2 Moldavsko je zemí s poslanci voleným prezidentem a jednokomorovým parlamentem.

„Deklaraci o politickém partnerství k dosažení cílů evropské integrace“.<sup>3</sup> Deklarace volá po úsilí politických sil a občanských iniciativ zaměřeném na prosazování Akčního plánu EU a Moldavska s cílem vstupu Moldavska do Evropské unie.

Řada moldavských politiků vyjadřuje v současnosti na adresu „evropských šancí“ Moldavska nereálná očekávání. Předseda vlády Vasile Tarlev označil za priority v rámci Akčního plánu v roce 2007 otevření společného centra pro vydávání víz států EU (více níže), získání „Autonomous Trade Preferences“ a dokonce uzavření Dohody o přidružení s EU. Podle ministra zahraničních věcí a evropské integrace Andreje Stratana je plnění Akčního plánu EU-Moldavsko „na posledních 100 metrech“.<sup>4</sup>

Kromě těchto přehnaných očekávání zaznívaly v moldavské domácí politice i velmi pragmatické hlasy. Předseda moldavského parlamentu Marian Lupu na podzim roku 2006 uvedl, že Moldavsko vnímá evropskou integraci v první řadě jako domácí úkol – příležitost k reformování státních struktur a převzetí evropských modelů v ekonomice a sociální oblasti. Zmínil též nepravděpodobnost dalšího rozšiřování EU v nejbližší době, což svědčí o tom, že někteří moldavští představitelé jsou si vědomi reálné situace v těchto otázkách.

Moldavsko, dle ústavy neutrální země, se systematicky zapojuje do různých regionálních integračních uskupení – je členem Paktu stability, Středoevropské iniciativy (předsednická země od listopadu 2007), South-East European Cooperation Initiative (SECI) a Black Sea Economic Cooperation Pact, zóny volného obchodu CEFTA a South-East European Cooperation Process. Účastní se též činnosti uskupení několika postsovětských zemí GUAM (Gruzie, Ukrajina, Ázerbájdžán, Moldavsko), které mělo být určitou protiváhou vlivu Ruska v postsovětském prostoru. Od roku 2001 je Moldavsko členem WTO. Kromě toho země spolupracuje i s NATO v rámci „Individual Partnership Action Plan“. Rada Evropy, jejímž je Moldavsko též členem, rovněž přispívá k reformním procesům v zemi.

## RÁMEC A PŘEHLED VZÁJEMNÝCH VZTAHŮ EU A MOLDAVSKA

Základním dokumentem ve vztazích Evropské unie a Moldavska je Dohoda o partnerství a spolupráci (Partnership and Co-operation Agreement, PCA), uzavřená v roce 1998 s platností na deset let, která upravuje institucionální rámec vzájemných vztahů. Delegace Evropské komise působí v Kišiněvě od října 2005, od 1. ledna

---

3 Dokument je přístupný na <http://www.parlament.md/news/25.03.2005/en.html>, ověřeno k 13. 9. 2007.

4 e-journal, V/90, <http://www.e-democracy.md/en/e-journal>

2006 je Moldavsko účastníkem systému GSP+<sup>5</sup>. V roce 2007 by měla Evropská komise rozhodnout o udělení „Autonomous Trade Preferences“, což by přineslo zrušení obchodních tarifů na některé moldavské výrobky. Rozhodnutí závisí na tom, zda Kišiněv zlepší systém certifikace původu zboží, fungování celního systému a kontrolu exportujících podniků.

Moldavsko patří k zemím, které se aktivně podílejí na Evropské politice sousedství a využívají jí nabízených možností. Hlavním dokumentem ENP vůči Moldavsku je Akční plán (EUMAP), vypracovaný v roce 2004 a schválený v únoru 2005. Jedná se o politický dokument obsahující strategické cíle spolupráce EU a Moldavska na tříleté období. Moldavská vláda se hlásí k aktivní spolupráci s Evropskou unií v rámci Akčního plánu a označuje tuto spolupráci za jednu ze svých hlavních priorit.

Moldavsku Akční plán nabízí „intenzivní politické, bezpečnostní, ekonomické a kulturní vztahy s EU, posílenou přeshraniční spolupráci a sdílenou odpovědnost v předcházení a řešení konfliktů“. Cílem plánu je též podpora řešení podněsterské otázky. Plán zdůrazňuje, že úroveň vztahů bude záležet na moldavské ochotě sdílet evropské hodnoty a schopnosti implementovat dohodnuté priority.

Mezi priority v rámci Akčního plánu patří posílení stability a efektivity těch moldavských institucí, které zajišťují demokracii, fungování právního státu, administrativní kapacity státní správy, zajištění svobody vyjadřování a svobody médií, spolupráce v ekonomické oblasti (zlepšení podnikatelského prostředí, investičního klimatu a zajištění udržitelnosti ekonomické politiky) a úsilí o řešení otázky Podněstří. Jako další možné okruhy pro úzkou spolupráci obou stran jsou zmíněny oblasti zavádění efektivního „pohraničního managementu“ a „migračního managementu“, včetně přípravy readmisní dohody Moldavska a EU, boj proti obchodu s lidmi, zesílení boje s organizovaným zločinem, korupcí a praním špinavých peněz.

V rámci plánu jsou též rekapitulovány možnosti, které se před Moldavskem otvírají v rámci Evropské politiky sousedství, tedy mimo jiné:

- perspektiva přechodu k „podstatné úrovni“ („significant degree“) integrace do evropských struktur, včetně podílu/zapojení Moldavska do vnitřního trhu EU a dalších evropských politik a programů.
- připravenost EU angažovat se v řešení podněsterské otázky a případně zvážit posílení svého angažmá.
- příležitost ke konvergenci ekonomické legislativy, vzájemné otevírání ekonomik a zmenšování obchodních bariér.

---

5 Generalized System of Preferences, který zajišťuje vybraným mimounijním zemím přístup na vnitřní trh pro určité produkty.

- zvýšená finanční podpora ze strany EU.
- konstruktivní dialog v oblasti vízové spolupráce.

Klíčovým pracovním orgánem odpovědným za evropské směřování Moldavska je Národní komise pro evropskou integraci, která zodpovídá za realizaci Akčního plánu Moldavsko-EU a je podřízená ministru zahraničních věcí a evropské integrace.

Ministr mezi priority v rámci realizace Akčního plánu pro rok 2007 zařadil mimo jiné podepsání dohody o zjednodušení vízového režimu, získání režimu autonomních obchodních preferencí, diverzifikace politického dialogu s institucemi a členskými státy EU, implementaci komunikační a informační strategie v oblasti evropské integrace, rozšíření mandátu EU Border Assistance Mission (viz níže). Podle Stratana bude Moldavsko po splnění úkolů obsažených v EUMAP usilovat o podepsání dokumentu obdobnému tomu o vztazích EU a Západního Balkánu.<sup>6</sup>

O vzrůstajícím zájmu Evropské unie o Moldavsko vypovídá i zřízení funkce zvláštního zmocněnce EU pro Moldavsko (EU Special Representative for Moldova).<sup>7</sup> Prvním zmocněncem se v březnu 2005 stal Adriaan Jacobovits de Szeged, v únoru tohoto roku jej nahradil Kálmán Mizsei. Cílem působení zvláštního zmocněnce je posílit angažmá EU v Moldavsku, podporovat domácí reformní proces a přispět k řešení otázky Podněstří.

## FINANČNÍ PODPORA EU

Finanční podpora EU doposud do Moldavska směřovala zejména v rámci programů TACIS a Food Security Program (v jejich rámci bylo rozděleno od roku 1991 více než 300 milionů eur). Od roku 2007 tyto nástroje pro země ENP nahrazuje „European Neighbourhood and Partnership Instrument“ (ENPI), jehož aplikaci v Moldavsku podrobněji rozpracovávají dva dokumenty: Country Strategy Paper pro období 2007–2013 a National Indicative Programme pro období 2007–2010.

Country Strategy Paper, který vznikl v úzké spolupráci s moldavskou vládou, uvádí, že cílem spolupráce Unie s Moldavskem je mimo jiné rozvoj stále bližších vztahů, které půjdou nad rámec dosavadní spolupráce, prohlubování politické spolupráce, včetně oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky a řešení podněsterského konfliktu. Dokument obsahuje strategické cíle unijní spolupráce s Moldavskem, k nimž patří vzájemně výhodné partnerství, které bude podporovat moldavský reformní proces, dále pak implementace ENP a Akčního plánu, řešení bezpečnostních výzev (Podněstří) a realizace cílů rozvojové politiky EU. Kromě různých pro-

---

6 e-journal V/90, <http://www.e-democracy.md/en/e-journal>.

7 V současnosti existuje celkem devět zvláštních zmocněnců EU.

gramů v rámci ENPI bude Moldavsko moci čerpat prostředky v rámci programu EIDHR II, zaměřeného na lidská práva a demokracii, případně též v rámci „Stability Instrument“ (nástroj určený k řešení krizí, který by mohl být výhledově použit v případě Podněstří).

National Indicative Programme pro období 2007–2010 podrobně rozpracovává aktivity ve třech prioritních oblastech pomoci EU, jmenovitě:

- 1/ demokratický vývoj a dobré vládnutí
- 2/ reforma v oblasti státních regulací a zlepšování státní správy
- 3/ omezování chudoby a hospodářský růst

Evropská unie se též v dokumentu zavazuje v případě, že bude dosaženo řešení podněsterského konfliktu, zvýšit objem pomoci zaměřené na tuto otázku.

Dvanáctého prosince roku 2006 Evropská komise a Světová banka prezentovaly svou společnou nabídku – rozhodly se více než zdvojnásobit svou finanční pomoc Moldavsku v dalších čtyřech letech. V rámci ENPI bude mít Moldavsko k dispozici 209 milionů eur v období 2007–2010. Peníze budou určeny na podporu reform a realizaci Akčního plánu. Tato částka může být zvýšena v rámci „Governance Facility“, nástroje, který bude moci za dosažený pokrok „odměnit“ ty země ENP, které si povedou nejlépe v oblasti zlepšování kvality „správy věcí veřejných“. Komise kromě toho navrhla Evropské radě poskytnout Moldavsku v období 2007–2008 dalších 45 milionů eur jako pomoc v řešení problému s platební bilancí způsobeného ruskou obchodní blokádou. Moldavský premiér Vasile Tarlev uvedl, že evropská finanční pomoc má být využita k reformám soudnictví a místní samosprávy, dále v oblasti vzdělávání, zdravotní péče, infrastruktury, k tvorbě nových pracovních míst a rozvoji zemědělství.<sup>8</sup>

Kromě pomoci Evropské unie v Moldavsku působí i jednotlivé členské země EU, jmenovitě Švédsko, Spojené království, Holandsko, Německo, Česká republika, Dánsko, Polsko, Lotyšsko, Litva a od roku 2007 též Rumunsko, mezi donory nečleny EU patří Švýcarsko. Pomoc poskytují též další mezinárodní instituce a zahraniční agentury: Evropská banka pro obnovu a rozvoj, Evropská investiční banka, Světová banka a Mezinárodní měnový fond, UNDP a USAID.

## VÍZOVÁ PROBLEMATIKA

V současnosti probíhají mezi Moldavskem a EU jednání o zjednodušení vízového režimu a uzavření readmisní dohody. Právě problém vízového režimu pro občany

---

8 e-journal V/90, <http://www.e-democracy.md/en/e-journal>

Moldavska je v tuto chvíli klíčovou otázkou vzájemných vztahů s EU. Zájem o zjednodušení cestování v rámci EU je jedním z faktorů, které stojí za rostoucím počtem žádostí moldavských občanů o udělení rumunského občanství.<sup>9</sup> Už dnes pracuje kolem šesti set tisíc Moldavanů v zahraničí (země má přitom kolem čtyř milionů obyvatel) a peníze zasilané domů od pracovníků v zahraničí se podle různých odhadů<sup>10</sup> podílejí na hrubém domácím produktu až jednou třetinou.

Žádosti o občanství sousední historicky i jazykově blízké země – člena EU – vypovídají jednak o obtížích, které mají držitelé moldavských pasů při cestování do EU, a mohou též svědčit i o určité nedůvěře obyvatel v budoucnost Moldavska a potřebě mít připravenou alternativu.<sup>11</sup>

Vzhledem tomu, že řada zemí EU nemá v Moldavsku svůj konzulát a nejbližší se zpravidla nachází v Bukurešti, situace žadatelů o víza se zkomplikovala v lednu 2007 vstupem Rumunska do EU, kdy k cestě pro vízum bylo potřeba jiné vízum (do Rumunska). Jako reakci na tuto situaci Evropská unie na základě návrhu Evropské komise v dubnu 2007 otevřela v Kišiněvě Společné vízové centrum, vydávající víza do některých států Unie.<sup>12</sup> Centrum, působící v rámci zastupitelského úřadu Maďarska, v tuto chvíli vydává víza Dánska, Estonska, Lotyšska, Maďarska, Rakouska a Slovinska, do budoucna se počítá i s připojením dalších zemí (mj. Islandu, Švédska, Lucemburska, Kypru, Itálie). Centrum má zpracovat 10 000 žádostí ročně a jedná se o první projekt svého druhu v rámci EU.

## PROBLÉM PODNĚSTŘÍ

Evropská unie podporuje integritu Moldavska a v konfliktu mezi vládou v Kišiněvě a podněsterskými separatisty v čele s „prezidentem“ Igiorem Smirnovem, podporovanými Ruskou federací, stojí na straně legitimní moldavské vlády. Od října 2005 je Evropská unie spolu se Spojenými státy americkými pozorovatelem při vyjednávání o řešení „podněsterského konfliktu“. Doplnila tak dosavadní trojici zprostředkovatelů, jimiž jsou Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), Ruská federace a Ukrajina. Doplnění tohoto problematického a nepříliš funkčního formátu<sup>13</sup> o dva pozorovatele lze samo o sobě hodnotit jako částečný úspěch a pozi-

---

9 Tuto možnost mají lidé, jejichž rodiče byli před anexí území dnešní Moldavské republiky Sovětským svazem občany Rumunska; v poslední době žádosti podalo údajně až osm set či devět set tisíc moldavských obyvatel.

10 Srovnej např. <http://www.imf.md/survremitt.html>, <http://economie.moldova.org/stiri/eng/6653/>, <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1181678518183/Moldova.pdf>

11 Řada obyvatel Podněstří má pro změnu ruský či ukrajinský pas.

12 Centrul Comun de Vize [www.cac.md](http://www.cac.md)

13 Rusko, které má v rámci OBSE právo veta, tak fakticky bylo zastoupeno dvakrát. Navíc tento formát předjímá, že obě „strany konfliktu“ jsou rovnoprávné.

tivní signál pro moldavskou vládu. V platnosti i nadále zůstává rozhodnutí o záka-  
zu cestování sedmnácti podněsterských představitelů do EU přijaté Evropskou ra-  
dou v březnu 2003. K tomuto rozhodnutí se připojují kandidátské země, účastnické  
země Stabilizačního a asociačního procesu, Evropského sdružení volného obchodu  
(EFTA) a Evropského ekonomického prostoru (EEA).

Zcela konkrétním a viditelným příspěvkem Evropské unie ke zlepšení situa-  
ce kolem Podněstří a ke stabilizaci svého bezprostředního sousedství se v listopa-  
du 2005 pak stalo zahájení činnosti „EU Border Assistance Mission“ (EUBAM)<sup>14</sup>.  
Tato mise, vytvořená na základě požadavku moldavské i ukrajinské vlády, působí  
na hranici mezi Moldavskem a Ukrajinou (tedy včetně faktické hranice Podněstří  
s Ukrajinou). Jejím cílem je monitorovat situaci a napomoci omezení pašování zbo-  
ží a lidí.

EUBAM je poradní mise bez vlastních výkonných pravomocí, která mimo jiné  
spolupracuje s příslušnými moldavskými a ukrajinskými úřady na obou stranách  
hranice, její pracovníci se mohou účastnit kontrol nákladů na hranicích, prová-  
dět neoznámené inspekce hraničních přechodů a dalších míst podél hranice. Pra-  
covníci mise mohou být přítomni práci pohraničních a celních orgánů, zkoumat  
úřední dokumenty a poskytovat jim poradenství. Na práci EUBAM, která je za-  
tím moldavskou i ukrajinskou stranou pozitivně hodnocena, se podílí i Česká re-  
publika.

Evropská komise se kromě toho rozhodla vyčlenit 9 milionů eur na technickou  
pomoc na moldavsko-ukrajinské hranici. Projekt BOMMOLUK zaměřený na zlep-  
šení pohraničního managementu na této hranici bude realizován do roku 2010 (re-  
alizátorem projektu je UNDP). V rámci projektu budou mimo jiné probíhat školení  
a bude poskytnuto vybavení moldavským i ukrajinským pohraničnickům.

## ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Je zjevné, že v případě Moldavska má Evropská unie řadu možností a nástrojů a vel-  
ký potenciál k ovlivnění situace ve svém bezprostředním sousedství. Situace je o to  
příznivější, že k evropské integraci a spolupráci s EU na domácích reformách se  
hlásí i moldavské politické elity a evropská orientace země má také podporu oby-  
vatel. Podle květnového výzkumu veřejného mínění by pro vstup Moldavska do  
EU hlasovalo 72 % obyvatel.<sup>15</sup> Moldavsko je zároveň místem, kde Evropská unie  
vyzkoušela i nové nástroje své zahraniční politiky (mise EUBAM), které se zatím

---

14 EU Border Assistance Mission [www.eubam.org](http://www.eubam.org)

15 Institute for Public Policy. *Barometer of Public Opinion – May 2007*,  
<http://www.ipp.md/barometru1.php?l=en&id=30>

osvědčují. Práci evropských institucí mohou vhodně doplňovat bilaterální aktivity vlád a nevládních organizací členských států EU, včetně České republiky, která je aktivní v oblasti transformačních i rozvojových projektů.

Existující rámec ENP může přinést Moldavsku viditelné výsledky, pokud jej obě strany budou maximálně využívat. Na druhou stranu je nutné počítat s nerealistickými očekáváním moldavských politiků a neochotou či neschopností provádět důsledné vnitřní reformy (plnit „domácí úkoly“), následovanou kritikou EU za nedostatečnou vstřícnost, případně rétorickými obraty směrem k Rusku a zvraty v domácí politice.

Evropská unie též může sehrát důležitou roli jako aktér, který může mírnit případné problémy v bilaterálních vztazích Moldavska se svými sousedy nebo pomáhat oběma stranám najít kompromis (může jít zejména o vztahy Moldavska k Rumunsku a Ukrajině). Také vývoj podněsterského problému, který limituje politickou a ekonomickou situaci Moldavska a jeho další evropskou integraci země, závisí na přístupu Ukrajiny a Ruska. I zde může a musí Evropská unie hrát aktivní roli (zejména v případě Ukrajiny je manévrovací prostor EU větší). Unie by se měla i nadále aktivně angažovat v řešení podněsterského problému, podporovat demilitarizaci regionu a splnění závazků Ruska k bezpodmínečnému odsunu svých jednotek z území Podněstří, učiněných na Istanbulsém summitu OBSE v roce 1999. Větší angažmá Unie v budoucnu by mohlo mít podobu například účasti v mezinárodní policejní misi, která by eventuálně mohla nahradit stávající ruské „mírotvorce“. Evropská integrace Moldavska a řešení otázky Podněstří jsou procesy vzájemně na sobě závislé.

Evropská unie může v současnosti Moldavsku nejvíce pomoci maximálním otevřením svých trhů (včetně trhu s vínem) a pomocí se zaváděním evropských standardů v oblasti kvality potravin, aby se tak kompenzovalo ruské embargo, stejně jako zjednodušením vízového režimu a pomocí v oblasti rozvoje infrastruktury. Ekonomický rozvoj země ji učiní atraktivnější nejen pro obyvatele Podněstří, kteří dnes spatřují alternativu v Rusku, ale i pro ty Moldavany, kteří dnes dávají přednost často nelegální práci v zahraničí. Evropská unie by se též měla soustředit na komunikaci s občany Moldavska (i v regionech, včetně Podněstří, např. prostřednictvím nevládních subjektů) o konkrétních výhodách, ale i limitech evropské integrace.<sup>16</sup>

---

16 Je paradoxní, že první interaktivní centrum „Pro Europa“, zaměřené na poskytování informací o EU a integraci Moldavska do Unie, vzniklo v únoru ve městě Cahul za podpory americké Eurasia Foundation a Ministerstva zahraničí a evropské integrace Moldavska. Dalo by se čekat, že to bude sama EU, která se soustředí na podobné aktivity a nenechá se „zastoupit“ americkou soukromou nadací.



# TURECKO

Michal Thim

# ÚVOD DO PROBLEMATIKY

Evropská unie a Turecko jsou ve formálním vztahu od roku 1963, kdy se podpisem Ankarské dohody (vstoupila v platnost v roce 1964) stalo přidruženým členem Evropského hospodářského společenství. Dnes – po více než čtyřiceti letech – není otázka případného členství Turecka v EU vyřešena, ačkoli země střední a východní Evropy, které v době studené války stály na druhé straně železné opony, se mezitím staly právoplatnými členy Unie. Nejenže není jasné, kdy Turecko do EU vstoupí, ale zda se tak vůbec stane. Perspektiva tureckého členství rozděluje veřejné mínění a politické elity napříč celou Unií. Studie vypracovaná dvěma španělskými politology, Antonií M. Ruiz-Jiménezovou a José I. Torreblancou, v jednom ze svých závěrů konstatuje: „Podpora tureckého členství je nejen nízká, ale také klesající. Zatímco kandidáti členství ze západního Balkánu profitovali ze zvýšené podpory jejich členství jako důsledku rozšíření z roku 2004, Turecko je v tomto směru výjimkou. Turecké členství se ukazuje být nejméně populární ze všech současných kandidátů.“<sup>1</sup>

Tato studie se zaměřuje na poslední krizi ve vývoji vztahů EU-Turecko, jejíž začátek spadá do podzimu 2006, kdy Evropská komise zveřejnila kritickou hodnotící zprávu a kdy se přiblížil střet o (ne)dodržování celní unie ze strany Turecka, jenž vyvrcholil na summitu EU v prosinci téhož roku. Ačkoli ke krizím ve vzájemných vztazích docházelo i v minulosti,<sup>2</sup> až doposud byla hlavní příčina ve vnitropolitické nestabilitě Turecka. Dnešní situace (s výjimkou kampaně před prezidentskými a parlamentními volbami v Turecku na jaře a v létě 2007) je odlišná. Turecko se těší hospodářskému růstu a 90. léta poznamenaná nízkou životností koaličních vlád a obecnou nestabilitou stranického systému vystřídaloby období stabilní jednobarevné vlády Strany spravedlnosti a pokroku (AKP).

Nynější krize má příčiny, na kterých má Unie minimálně stejný podíl jako Turecko. Nejdůležitějším faktorem je neschopnost zvládnout turecko-kyperský spor, který se po vstupu Kyperské republiky<sup>3</sup> do EU stal vnitřním problémem Unie. Druhým faktorem je tzv. „únava z rozšíření“, kterou je vysvětlována krize kolem procesu přijímání evropské ústavní smlouvy. Nicméně průzkumy prokázaly, že při odmítavých referendech o evropské ústavě ve Francii a v Nizozemsku v květnu a červnu 2005 hrálo téma rozšíření obecně a členství Turecka konkrétně jen malou

---

1 *European Public Opinion and Turkey's Accession: Making Sense of Arguments For and Against* (Ruiz-Jiménez, Torreblanca: 23)

2 Vojenské převraty v letech 1960, 1970 a 1980 a vnitropolitická nestabilita v polovině 90. let zvýrazněná intenzivními boji proti Kurdské straně pracujících (PKK) na jihovýchodě země.

3 V textu bude Kyperská republika označována jako Kypr, Tureckem podporovaná Severokyperská turecká republika bude označována jako Severní Kypr.

roli.<sup>4</sup> Dalším faktorem, který se negativně projevil ve vzájemných vztazích, je „zneužívání“ názorů veřejnosti na rozšíření EU o Turecko za účelem získání kapitálu na domácí scéně. Příkladem jsou parlamentní volby v Německu na podzim 2005 a parlamentní a prezidentské volby na jaře 2007 ve Francii. V případě Německa jde o alternativní koncept „privilegovaného partnerství“ (podporovaného ovšem i Francií), které by mělo být Turecku nabídnuto místo plného členství a je propagováno stranou CDU-CSU. Zatímco německá kancléřka Angela Merkelová (CDU) po volbách myšlenku opustila, „privilegované partnerství“ našlo obhájce v novém francouzském prezidentovi Nicolasi Sarkozym. V obou zemích myšlenka našla podporu veřejnosti, Turecko ji však od samého počátku zásadně odmítá. Dalším příkladem může být návrh dolní komory francouzského parlamentu v předvečer letošních prezidentských voleb označující popírání arménské genocidy za trestný čin stejně jako jím je popírání holocaustu.<sup>5</sup> Téma arménské genocidy je třetím faktorem prezentovaným v této studii. Nesouvisí sice přímo s aktuální krizí, ale je příkladem důležitosti reflexe historie ve vztazích mezi EU a Tureckem, či spíše členskými státy a Tureckem.

Zhoršení vztahů má své důsledky i v Turecku samotném. Během dvou let poklesla podpora pro členství v EU ze 75 % v roce 2005 na 40 % v roce 2007.<sup>6</sup> Zpomalení tempa reformy lze zčásti přisoudit (před)volebnímu období v Turecku, zčásti ovšem i předkládání požadavků ze strany EU, které mají spíše kontraproduktivní účinek.<sup>7</sup>

Bude-li pokračovat nastolený trend, důsledky mohou zásadním způsobem ovlivnit vztahy mezi EU a Tureckem a mohly by vést až k výraznému ochlazení vztahů. Turecko – stejně jako státy, které přistupovaly letech 2004 a 2007 – potřebuje silný vnější impuls k pokračování reformy. EU a její členské státy mohou využít silného mandátu, který AKP obdržela od voličů, a vrátit přístupové rozhovory na konstruktivní kolej. Přístupové rozhovory, které Turecko přiblíží standardům EU, zároveň pozitivním způsobem ovlivní právě ty oblasti, které jsou terčem kritiky (ochrana etnických a náboženských menšin, svoboda projevu, posílení civilní kontroly nad armádou, justiční reformy, rozvoj občanské společnosti a další). Důležitost reformy je vnímána i v Turecku a veřejnost si je vědoma faktu, že celý proces může skončit od-

---

4 (Ruiz-Jiménez, Torreblanca: 1)

5 Z členských států EU uznává arménskou genocidu Belgie, Francie, Itálie, Kypr, Nizozemí, Polsko, Rakousko, Řecko, Slovensko a Švédsko. Její popírání není trestným činem doposud v žádné z nich. Arménské masakry uznává jako genocidu i Evropský parlament.

6 *The Old Turks' Revolt* (Ömer Taspinar: 127)

7 Příkladem je právě krize ohledně rozšíření celní unie na Kypr z podzimu 2006. Nemohlo se očekávat, že by vláda AKP v předvečer prezidentských a parlamentních voleb učinila jednostranný ústupek v tak zásadní otázce, aniž by vědomě poškodila svou pozici ve volbách.

mítnutím – buď ze strany některého z členských států<sup>8</sup>, nebo Tureckem samotným. Přerušeni či ukončení rozhovorů by naopak znamenalo rezignaci na řešení daných problémů v dialogu s tamní vládou a následné zdiskreditování těch politických sil, které do vize členství v EU vložily svůj politický kapitál.

V textu je pozornost soustředěna na témata, která bezprostředně souvisejí se stavem vztahů EU-Turecko. Proto byl vynechán současný konflikt mezi Tureckem a Kurdskou stranou pracujících (PKK), která podniká útoky na turecké území ze základů v severním Iráku. Tento problém se ve větší míře týká vztahů Turecka s USA a Irákem. Rovněž není podrobněji rozebrána tematika dodržování lidských a občanských práv. V textu je kladen důraz na kroky, které by měla učinit EU a její členské státy, aby došlo k postupnému zlepšení vztahů, což se promítá v závěrečných doporučeních.

## RÁMEC VZTAHŮ EU – TURECKO

Turecko poprvé požádalo o přidružené členství v Evropském hospodářském společenství (EHS) v roce 1959. O čtyři roky později dochází k podpisu Ankarské dohody, která z Turecka učinila přidruženého člena EHS. Po vojenském převratu a vládě armádních špiček v letech 1980–83 dochází k ochlazení vztahů mezi EHS a Ankarou.<sup>9</sup> Původní cíl Ankarské dohody, kterým bylo vytvoření celní unie s EHS/EU, byl naplněn o více než třicet let později v roce 1995. Mezitím Turecko v roce 1987 poprvé (a neúspěšně) žádalo o plné členství v EHS. Přesně o dekádu později se už hlásí do EU, ale opět je odmítnuto, ačkoli je uznáno jeho právo na členství v EU. Odmítnutí v roce 1997 je motivováno zejména vnitropolitickou nestabilitou a špatnou ekonomickou situací.

Zlom nastává o dva roky později, kdy je Turecku v Helsinkách přiznán statut kandidátské země. Finanční krize z let 1999 a 2001 zvrátily vyhlídky Turecka na začlenění do velkého rozšíření v letech 2004–2007. V roce 2002 vyhrává poprvé volby umírněně islamistická Strana spravedlnosti a pokroku (AKP) a sestavuje jednobarevnou vládu. Pokrok v přiblížení se kodaňským kritériím, stanovujícím politické podmínky členství v EU a přijímání *acquis communautaire*, je natolik výrazný, že je v prosinci 2004 na summitu EU rozhodnuto o zahájení přístupových rozhovorů od října 2005. Důležitým faktorem byla i turecká podpora pro Annanův plán (na sjednocení Kypru), přestože byl nakonec kyperskými Řeky odmítnut. Na jaře 2005 podepisuje Turecko dodatkový protokol k celní unii s EU.

---

8 Francie přijala ústavní zákon, který podmiňuje každé další rozšíření EU (s výjimkou Chorvatska) schválením v referendu.

9 Bylo tomu tak i po vojenských převratech v roce 1960 a 1971.

Rámec vztahů mezi Tureckem je tedy dvojitý: od ledna 1995 to je celní unie<sup>10</sup> a od října 2005 také přístupové rozhovory.

### Finanční podpora

Statut kandidátské země otevřel Turecku přístup k příslušné finanční podpoře. V letech 2002–2006 bylo Turecko příjemcem souhrnné podpory 1 235 520 000 eur v rámci národních programů dojednaných s EU.<sup>11</sup> Další prostředky byly čerpány z programu MEDA určeného pro Euro-středomořský dialog (tzv. Barcelonský proces). Celkově bylo Turecko mezi lety 1996–2006 příjemcem více než 1,7 mld. eur z fondů poskytovaných EU.<sup>12</sup>

V roce 2006 Unie rozhodla o vytvoření dvou finančních nástrojů pro financování aktivit spojených s vnější politikou EU. Pro země účastníci se Evropské politiky sousedství (ENP), Rusko a další země do té doby pokryté programem TACIS (Technical Assistance to Commonwealth of Independent States) byl vytvořen nástroj European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI). Pro kandidátské země (Turecko, Makedonie a Chorvatsko) a další potenciální kandidátské země (státy západního Balkánu) vznikl Instrument for Pre-accession Assistance (IPA). IPA je dále rozdělen na komponenty IPA I až IPA VI a Turecko jako kandidátská země může čerpat ze všech.<sup>13</sup> Pro roky 2007–2009 je pro Turecko určeno 1,6 mld. eur, což je částka srovnatelná s tím, co Turecko přijalo v předchozím desetiletém období.

## VÝVOJ VZTAHŮ EVROPSKÉ UNIE A TURECKA 2004–2007

Vzájemné vztahy EU a Turecka procházejí problematickým obdobím. Nejzávažnějším bilaterálním problémem nejen v období od zahájení přístupových rozhovorů zůstává rozdělení Kypr. Zhoršení vztahů rovněž spadá do období předvolebních kampaní a voleb samotných nejen v Turecku, ale rovněž i ve Francii a Německu, tedy v zemích, jejichž postoj bude zásadní pro další vývoj přístupových rozhovorů. Nemalou úlohu hraje rovněž vnímání historických událostí. Jmenovitě jde sa-

---

10 Na jaře 2005 rozšířená o státy, které se staly členy EU v roce 2004. Turecko explicitně uvádí, že to neznamená uznání Kypru.

11 Podpora postupně stoupala od 126 mil. eur v roce 2002 k 450 mil. eur v roce 2006. Z jednotlivých kapitol šlo nejvíce (462 mil. eur) na ekonomickou a sociální soudržnost; Commission Decision C(2007)1835 of 30/04/2005 on Multi-annual Indicative Planning Document (NIPD) 2007–2009 for Turkey (European Commission 2007: 7).

12 tamtéž: 6.

13 více viz přehled na str. 105.

možřejmě o téma arménské genocidy (termín je sporný spíše z právního hlediska než faktického<sup>14</sup>), ale rovněž o tureckou historickou zkušenost z období 1918–1922 s důrazem na mírovou smlouvu ze Sèvres (1920), která je Turky chápána jako symbol zlého úmyslu západních států vůči Turecku. Tato studie ponechává stranou otázku lidských práv. Není to tím, že by jejich (ne)dodržování (či spíše nedosta- tečně důsledné zavádění reforem) nebylo důležitou otázkou vzájemných vztahů. Lidská a občanská práva jsou stálou agendou, a to zejména od počátku 90. let, za současnou krizí však nestojí. Na druhé straně stojí za zmínku, že pravidelné hod- notící zprávy po letech pozitivního hodnocení vývoje v této oblasti byly v roce 2005–2007 kritické. Je tedy možné konstatovat, že v období, kdy Turecko dostává ze strany EU (nebo členských států) negativní signály ohledně perspektivy členství v EU, projevuje se to poklesem politické vůle k prosazování reforem.

Ze tří vybraných aspektů stojících za současným stavem euro-tureckých vztahů je rozdělený Kypř tím hlavním a zbylé dva jsou podpůrné.

## 1. Rozdělený Kypř

Současný stav je zakonzervováním stavu z období po 14. srpnu 1974, kdy turecká armáda získala kontrolu nad územím, které dnes tvoří mezinárodně neuznanou Severokyperskou tureckou republiku. Prezentování turecké přítomnosti na ostro- vě jako jednoznačně nelegálního aktu je však jen polovinou pravdy. Podle výkla- du Garanční smlouvy z roku 1960 mezi Kyprem a třemi garanty (Turecko, Řecko, Velká Británie), konkrétně podle článku 4 této smlouvy,<sup>15</sup> mohl garant po konzul- taci s dalšími garanty zasáhnout za účelem navrácení situace na ostrově do soula- du se smlouvou. Změna situace nastala 15. července 1974, kdy byla civilní vláda na Kypru svržena vojenským převratem, podporovaným vojenskou juntou z Řecka. Do čela země se dostal Nikos Sampson podporovaný mj. teroristickou organizací EOKA-B. Konzultace s řeckou vládou byla nemožná a Britové se rozhodli (společ- ně stanovisko měly i USA a SSSR) tureckou akci tolerovat. Turecká invaze začala 20. července a její první fáze skončila o dva dny později. Potud panovalo pro tu- recký postup pochopení, navíc přímým důsledkem akce byl nejen pád Sampsona, ale rovněž i konec režimu „plukovnícké junty“ v Řecku. De facto legitimní pozice Turecka vzala za své, když se po neúspěšném jednání s nově nastolenou kyperskou civilní vládou rozhodlo spustit druhou fázi vojenské akce. Postup tehdy skončil na hranicích, které nyní tvoří tzv. „zelenou linii“ mezi řeckou a tureckou částí Kypru

---

14 více na s. 101.

15 Text garanční smlouvy dostupný z WWW: 21. listopadu 2007

[http://teaching.law.cornell.edu/faculty/drwcasebook/docs/cyprus-treaty\\_of\\_guarantee.pdf](http://teaching.law.cornell.edu/faculty/drwcasebook/docs/cyprus-treaty_of_guarantee.pdf)

hlídanou misí OSN UNFICYP.<sup>16</sup> Severní Kypr vyhlásil nezávislost 15. listopadu 1983, uznán však byl pouze Tureckem. Tento historický exkurs je nutný pro pochopení pozice Turecka, resp. na jakém základě je v Turecku vojenská přítomnost na Kypru považována za legitimní.

Situace na ostrově zůstala zmrazena až do jara 2004. Po dvouletém vyjednávání a průběžném odmítání oběma stranami sporu (Kyperskou republikou a Severním Kyprem) došlo v průběhu dubna 2004 k souhlasu s tzv. „Annanovým plánem“ znovusjednocení ostrova. Plán obsahoval bikomunální zřízení, které zaručovalo kyperským Turkům paritní zastoupení v horní komoře a minimálně jednu čtvrtinu hlasů v dolní komoře kyperského parlamentu. Zákony měly být přijímány se souhlasem obou komor prostou většinou a účastí jedné poloviny senátorů z obou komunit. Plán měl být přijat referendem v obou částech rozděleného ostrova 24. dubna 2004. Zatímco kyperští Turci plán přijali, kyperští Řekové jej odmítli. O týden později vstoupil Kypr do EU společně s dalšími devíti nováčky. Dochází tak k paradoxní situaci, kdy ti, kdo plán odmítli, jsou „odměněni“ členstvím v EU, zatímco kyperští Turci jsou za své ano „potrestáni“ pokračující izolací severní části ostrova.

Rozhodnutí o zahájení přístupových rozhovorů 17. prosince 2004 bylo provázeno požadavkem rozšíření celní unie mezi EU a Tureckem na nově přistoupivší členy, včetně Kypru. To Ankara formálně učinila 29. července 2005 podepsáním dodatku k Ankarské smlouvě, ale zároveň trvala na tom, že to neznamená uznání Kyperské republiky.<sup>17</sup> Splnění podmínky ze strany Turecka otevřelo cestu k zahájení přístupových rozhovorů 3. října 2005. Zatímco Turecko na jaře 2006 otevřelo a poté i uzavřelo zatím jedinou z 35 kapitol<sup>18</sup>, vše směřovalo ke střetu nad neplněním dodatkového protokolu k Ankarské smlouvě. Pravidelná hodnotící zpráva Evropské komise z 8. 11. 2006 mimo jiné konstatuje, že „Turecko zčásti neplní<sup>19</sup> dodatkový protokol rozšiřující celní unii mezi Tureckem a Evropskými společenstvími na deset států, jež přistoupily 1. května 2004, který Turecko podepsalo v červenci 2005 a umožnilo tak zahájení přístupových rozhovorů“ a dále uvádí, že „představitelé EU pravidelně upozorňovali tureckou vládu, že uvedení protokolu v platnost je právní závazek, který nesmí být spojován se situací turecké komu-

---

16 United Nations Peacekeeping Force in Cyprus. Mise má 860 vojáků, 60 policistů a na 150 civilních zaměstnanců, <http://www.unficy.org>

17 Turkey: Prime Minister Rules Out Immediate Recognition Of Cyprus (RFE/RL: 27. 7. 2005); k dispozici z WWW: 25. listopadu 2007  
<http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/07/00e38de9-5fe1-4d6c-8c02-bb7f86b57b13.html>

18 Aktuální stav viz Zastoupení Evropské komise v Ankaře:

[http://www.avrupa.info.tr/AB\\_ve\\_Turkiye/Muzakereler,Muzakereler\\_Sayfalar.html?pageindex=3](http://www.avrupa.info.tr/AB_ve_Turkiye/Muzakereler,Muzakereler_Sayfalar.html?pageindex=3)

19 Tj. neaplikuje ho na Kypr.

nity na Kypru.<sup>20</sup> V praktické rovině se však oba problémy těžko oddělují. Yaşar Yakış, turecký ministr zahraničních věcí v letech 2002–2003, se v tomto duchu vyjádřil: „Jsme si vědomi našich závazků (plynoucích z celní unie) a budeme muset nést následky. Je tu však další závazek: když jsme byli EU požádáni, abychom povzbudili kyperské Turky, aby řekli ‚ano‘<sup>21</sup>, řekli jsme: co když budou volit ‚ano‘ a kyperští Řekové ‚ne‘? Odpověděli: nemějte strach, zmírníme ekonomická omezení pro Severní Kypr a svážeme kyperským Řekům paže.“<sup>22</sup> Unie brzy po krachu Annanova plánu zveřejnila záměr uvolnit sumu 259 mil. eur, určených v roce 2002 pro kyperskou tureckou komunitu v případě sjednocení. Nově přistoupivší Kypr však blokoval rozdělování prostředků až do února 2006, tedy celé dva roky.<sup>23</sup> To příliš nesvědčí o oddělení závazků plynoucích z celní unie od problému rozděleného Kypru.

Celý spor má dvě roviny. Na jedné straně má Unie plné právo požadovat plnění závazků, ke kterým se Turecko dobrovolně zavázalo, na straně druhé je třeba mít na paměti, že se dodržování celní unie stalo v květnu 2004 součástí nevyřešeného konfliktu, ve kterém se EU stala stranou sporu. Proto je nutné postupovat obezřetně, pokud je konečným cílem konflikt vyřešit. Chce-li EU plně dodržování celní unie, měla by sama plnit sliby, které se týkají uvolnění blokády severní části Kypru.

Krise prozatím vyvrcholila v prosinci 2006 na summitu EU v Helsinkách. Unie „potrestala“ Turecko za nedodržování závazků pozastavením rozhovorů v 8 kapitolách týkajících se přímo celní unie a odložením uzavření ostatních do té doby, než bude problém vyřešen. Z možných scénářů<sup>24</sup> zahrnujících i úplné přerušení rozhovorů to pro Turecko byla přijatelnější varianta.

Přijetí Kypru do EU je faktem, který výrazně a trvale změnil formát procesu (snad) vedoucího ke sjednocení, a se kterým je nutno nadále počítat jako s klíčovým faktorem. Problematické je členství Kypru v EU zejména z následujících důvodů:

- EU se z pozorovatele sporu stala jeho součástí.
- Unie má velmi omezené prostředky nátlaku na Kypr, zejména je-li problém používán k obstrukcím těmi členskými státy, které jsou v současnosti výrazně proti členství Turecka v EU.
- Kyperští Turci se dostali do pozice slabšího partnera, zároveň ale pokračuje silná politická podpora ze strany Turecka. Tato kombinace nepříspěvá k brzkému vyřešení sporu.

---

20 *Turkey 2006 Progress Report* (European Commission 2006: 24).

21 Annanovu plánu (pozn. autora).

22 *Turkey and the EU, Four Scenarios: From Train Crash to Full Steam Ahead* (Kirsty Hughes 2006: 6–7).

23 (Kirsty Hughes 2006: 18–19); dále rovněž *Turkey and Europe: The Way Ahead* (Crisis Group 2007: 19).

24 více viz *Turkey and the EU, Four Scenarios: From Train Crash to Full Steam Ahead* (Kirsty Hughes 2006).

- Politika EU, kdy rozdělený Kypr a dodržování celní unie ze strany Turecka byly dvě oddělené záležitosti, vzala za své.
- Severokyperští Turci nejsou zastoupeni v Evropském parlamentu a v jiných unijních institucích, navzdory faktu, že EU považuje severní Kypr za součást Kyperské republiky.

## 2. Vnitropolitické faktory

Pro budoucnost rozhovorů je důležitý zejména fakt, že EU nestanovila v prosinci 2006 žádné časově vymezené ultimatum turecké vládě ve věci zpřístupnění tureckých přístavů a letišť pro lodě a letadla z Kypru. V předvolební atmosféře, která v té době v Turecku začínala vřít, by to mohlo vést k jednostrannému opuštění rozhovorů nebo jejich zmrazení. Turecká veřejnost na jedné straně považuje tureckou přítomnost na Kypru za legitimní, na straně druhé je toho názoru, že Turecko udělalo maximum při podpoře Annanova plánu. Zároveň je přítomen silný pocit „dvojího standardu“ ze strany EU, která přijala za člena tu stranu sporu, která znemožnila sjednocení ostrova, zatímco (ne vinou EU jako celku) uplatňuje hospodářské sankce proti straně, která plán OSN (podporovaný EU) přijala. Za této situace nebylo realistické čekat od Ankary, že učiní jednostranný ústupek a otevře svá letiště a přístavy kyperským letadlům a lodím. Okamžitým efektem by byl nárůst podpory pro nacionalistickou Stranu vlasti (MHP), která má v programu ukončení přístupových rozhovorů s EU.

Jarní volební kampaň nejenže hrála roli ve faktické nemožnosti dalšího posunu v otázce Kypru, ale měla zpomalující dopad na implementaci přijatých reforem. Za situace, kdy podpora případnému členství v EU ve veřejnosti rapidně klesla, byla ochota riskovat ztrátu voličské přízně ze strany vlády menší. Zároveň se od začátku roku 2007 schylovalo ke krizi související s volbou prezidenta a předpokládanou kandidaturou ministra zahraničních věcí a čelního představitele islamistické vládní Strany spravedlnosti a pokroku (AKP), která držela téměř dvoutřetinovou většinu v parlamentu, Abdullaha Güla. Vnitropolitická krize<sup>25</sup> nakonec vedla k odsunutí prezidentské volby a k vypsání předčasných parlamentních voleb na červenec (původně se měly konat začátkem listopadu). Z procesu, do kterého výrazně zasáhla turecká armáda, vyšla AKP jako jednoznačný vítěz. Nová vláda vyhlásila integraci do EU jako obnovenou prioritu.

Nejen volby v Turecku ovlivnily vztahy mezi Tureckem a EU. Prezidentské a parlamentní volby ve Francii, konkrétně postoj pozdějšího vítěze prezidentských voleb Nicolase Sarkozyho, který se v průběhu kampaně vyslovoval jednoznačně

<sup>25</sup> více viz *Atatürk spí klidně* (Thim, 27. 7. 2007) a *Volební léto v Turecku, 2:0 pro AKP* (Thim, 29. 8. 2007).

proti tureckému členství v EU. Po svém zvolení a následném vítězství své strany UMP v parlamentních volbách přistoupil ke konkrétním krokům: k zablokování otevření kapitoly ekonomická a měnová politika, tedy kapitoly, která přímo souvisí s jedním z klíčových prvků evropské integrace: přijetí eura.<sup>26</sup> Sarkozy je také autorem ideje „Středomořské unie“, ve které nabízí Turecku ústřední roli. Zdá se však, že jde spíše o alternativu ke konceptu „privilegovaného partnerství“. Konkrétní podoba takové unie není zcela jasná, stejně tak jako role středomořských členů EU. Druhým důležitým státem EU, který se po volbách staví rezervovaně k tureckému členství, je Německo. Na rozdíl od Francie však došlo k opuštění myšlenky „privilegovaného partnerství“, když německá kancléřka Angela Merkelová uznala, že původní smlouvy mezi EU a Tureckem nelze jednostranně měnit.<sup>27</sup> V každém případě je reakce Turecka na pokusy nahradit formát vyjednávání něčím, co Turecko cítí, že již má, velmi negativní. Blokování jednotlivých kapitol z čistě politických důvodů je rovněž velmi problematické. Zvláště jeví-li se to tak, že tento krok je používán na získání politického kapitálu u vlastního voličstva. Zároveň je pravděpodobné, že Sarkozyho krok měsíc před tureckými parlamentními volbami dále zvýšil anti-unijní nálady v zemi.

Třetí volby, které se zatím neuskutečnily, ale které mohou hrát významnou roli v možném nastartování procesu sjednocení Kypru, jsou prezidentské volby v řecké části ostrova na jaře 2008. Nelze však očekávat řešení v horizontu několika let a to ani v případě, že zvítězí politické síly, které jsou více nakloněny kompromisu. Na rozdíl od období před rokem 2004 chybí výrazný vnější motivační prvek, kterým pro obě kyperské komunity bylo členství Kypru v EU a pro Turecko možnost zahájení rozhovorů o členství. Odmítavý postoj kypersko-řecké komunity zní oprávněně, vezmeme-li v úvahu, že navrhovaným federálním uspořádáním kyperští Řekové „ztratí“ část politické moci (obě komunity se stanou rovnoprávné) na úkor „partnera“, který je početně menší a třikrát chudší.<sup>28</sup> Zároveň ani Turecko, které hraje a bude hrát zásadní úlohu v pozici kyperských Turků a nemá vidinu blízkého členství, neprokáže vůli k zásadním ústupkům. Dokud však bude vstup Turecka do EU zásadní prioritou, bude trvat i podpora pro sjednocení Kypru, stane-li se tak na základě federálního uspořádání. Jinými slovy, ke sjednocení ostrova dojde nejpozději „den před“ vstupem Turecka do EU. Celý proces je však chůzí po laně. Vyžaduje příznivé politické podmínky na straně Kypru a konstruktivní přístup k přístupovým rozhovorům ze strany EU a Turecka, zároveň však nelze čekat, že Turecko Severní Kypr „prodá“ za své členství.

---

26 Turkish Entry Into Europe Slowed by Sarkozy Move (New York Times 25. 6. 2007); Dostupný z WWW: 25. listopadu 2007

[http://www.nytimes.com/2007/06/25/world/europe/25cnd-turkey.html?\\_r=1&oref=slogin](http://www.nytimes.com/2007/06/25/world/europe/25cnd-turkey.html?_r=1&oref=slogin)

27 Turkey and Europe: The Way Ahead (Crisis Group 2007:36)

28 (Crisis Group 2007: 20)

### 3. Historické faktory

Historické faktory hrají nepřímou roli v současném stavu vztahů, jsou však jejich důležitou součástí. Dají se rozdělit na dva druhy. Poukazování na historii jako argument proti tureckému členství a samotné vnímání historie ze strany Turků. Do první skupiny patří bezesporu otázka arménské genocidy. Konkrétním příkladem je reakce na francouzský návrh zákona, který by trestal popírání arménské genocidy stejně jako je tomu v případě holocaustu.<sup>29</sup> Turecko na podobné návrhy reaguje velmi emocionálně, v tomto konkrétním případě se ozývaly výzvy k bojkotu francouzského zboží a není nepravděpodobné, že svou roli to hraje i v odmítavém postoji zahrnout francouzské firmy Total a Gaz de France do koncernu projektu Nabucco.<sup>30</sup> V případě návrhu zákona<sup>31</sup> uznávajícího arménskou genocidu, který prošel zahraničním výborem Sněmovny reprezentantů amerického Kongresu, následovalo odvolání tureckého velvyslance v USA na konzultace. Ponecháme-li stranou různé verze o počtu obětí masakrů, je trvání na uznání genocidy ze strany Turecka problematické hned z několika důvodů:

- Úmluva o prevenci a trestání zločinu genocidy (1948) zná jen trestní odpovědnost jednotlivců.
- Turecko v letech 1915–1917 neexistovalo a je jen jedním z několika nástupnických států Osmanské říše.
- Neexistují důkazy, že by se některý z čelních představitelů Turecké republiky na genocidě podílel. Masakry byly pravděpodobně přímo nařízeny ministrem války Osmanské říše Enverem Pašou, který patřil mezi hlavní představitele mlado-tureckého hnutí.
- Vnější nátlak má spíše kontraproduktivní účinky a posiluje extrémně nacionalistické skupiny uvnitř Turecka. Oproti všem předpokladům probíhá v Turecku na téma arménské genocidy široká debata.<sup>32</sup>

Vnímání historie ze strany Turků je s výše uvedeným přímo spojeno. Moderní Turecko vzniklo jako výsledek řecko-turecké války z let 1920–1922 a odporu proti mí-

---

29 French lawmakers approve bill on Armenian genocide (international Herald Tribune 12. 10. 2006); Dostupné z WWW: 25. listopadu 2007

[http://www.iht.com/articles/ap/2006/10/12/europe/EU\\_GEN\\_France\\_Turkey\\_Genocide\\_Bill.php](http://www.iht.com/articles/ap/2006/10/12/europe/EU_GEN_France_Turkey_Genocide_Bill.php)

30 Nabucco je projekt plynovodu, který má přivést ázerbájdžánský zemní plyn z Kaspického moře přes Gruzii, Turecko a Balkán do Rakouska.

31 US bill on Armenia moves forward (BBC 11. 10. 2007); Dostupné z WWW: 26. října 2007

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7038762.stm>

32 V českém prostředí je podobným tématem otázka odsunu/vyhnání sudetských Němců. Parlamentní volby v roce 2002 se nesly ve znamení diskuse o Benešových dekretech a aktivit sdružení Sudetendeutsche Landsmannschaft. To poznamenalo negativně volební kampaň, jejímž důsledkem byl mj. největší volební zisk pro KSČM (ačkoli o „nedotknutelnosti“ dekretů panuje konsensus napříč politickým spektrem, KSČM se, společně s ODS, vyprofilovala jako jejich nejrigidnější obhájce).

rové smlouvě ze Sèvres (1920), kterou dohodové mocnosti uzavřely s Osmanskou říší a která z území říše ponechávala samostatnost jen centrální část Anatolie, prakticky neschopnou samostatného hospodářského života. Fakt, že nově vytvořená turecká armáda vybojovala „proti všem“ novou mírovou smlouvu a odvrátila tak důsledky ze Sèvres, je dnes stále silným faktorem v národním cítění Turků a je základem k reakcím na jinou interpretaci historie než je ta oficiální.

## ALTERNATIVY VÝVOJE VZTAHŮ EU A TURECKA V ROCE 2008

Pozitivním vnitřním faktorem vzhledem k turecké vyjednávací pozici je překlenutí politické nestability způsobené dvojnásobnými volbami. Vláda AKP vyšla z voleb s ještě silnější pozicí, když dokázala prosadit nominaci Abdullaha Güla na prezidentský post. Strana navíc získala téměř 50 % hlasů v parlamentních volbách a nechala tak své soupeře daleko za sebou. Uklidnění a silný mandát nové vlády stabilizuje vnitropolitickou scénu. Zároveň se tureckému členství zrodil nový silný odpůrce, kterým je francouzský prezident Sarkozy. Alternativy vývoje jsou následující tři:

- Varianta „vše kromě členství“.
- Další zhoršování vztahů a možné přerušování rozhovorů.
- Pokrok v přístupových rozhovorech s pozitivním hodnocením na podzim 2008.

### 1. Varianta „vše kromě členství“

Zastáncem této alternativy je v současnosti zejména Francie. Nastolení takového trendu v přístupových rozhovorech je v souladu s Francií propagovaným konceptem „privilegovaného partnerství“, případně idejí „Středomořské unie“. Tento scénář má dvě slabiny. Za prvé není zcela jasné, co privilegované partnerství vlastně Turecku může nabídnout navíc (kromě celní unie), za druhé je Tureckem zásadně odmítán a je nepravděpodobné, že se tento přístup změní. Pokud by se přístupové rozhovory ubíraly tímto směrem, jednalo by se pravděpodobně jen o pozvolnější přechod k druhé variantě po roce 2008. Summit EU v Lisabonu sice na nátlak Francie přistoupil na přejmenování pravidelných konferencí mezi EU a kandidátskými zeměmi na mezivládní místo přístupové, na druhé straně došlo k otevření dvou nových kapitol (evropské dopravní sítě a ochrana spotřebitele a zdraví).<sup>33</sup> Zablockováno však stále zůstává 8 důležitých kapitol. Klíčovým obdobím bude druhá polovina roku 2008, kdy bude Francie předsedat Radě EU.

33 Přístupové rozhovory s Tureckem pokročily vpřed. (Euractiv 20. 12. 2007);

Dostupné z [www.euractiv.cz/budoucnost-eu/clanek/pristupove-rozhovory-s-tureckem-pokrocily-vpred](http://www.euractiv.cz/budoucnost-eu/clanek/pristupove-rozhovory-s-tureckem-pokrocily-vpred)

## 2. Zmrazení rozhovorů

Další vyostření vzájemných vztahů je možné kvůli přítomnosti dvou rizikových faktorů:

Probíhající kampaň proti základním PKK v severním Iráku bude využita pro zpřísnění postupu vůči Turecku, tj. zmrazení dalších vyjednávacích kapitol k osmi stávajícím z loňského roku.<sup>34</sup>

Hrozba zrušení Strany demokratické společnosti, která sdružuje kurdské nezávislé poslance. Strana na svém posledním sjezdu vyzvala k vytvoření autonomie pro turecký Kurdistan a nyní čelí žalobě ze strany státní prokuratury, kterou se zabývá ústavní soud. Proces může vést až ke zrušení politické strany a uvěznění jejích představitelů.

Zejména druhá možnost má velký krizový potenciál a případný zákaz politické strany mající zástupce v parlamentu by se neobešel bez tvrdé kritiky ze strany EU. Navíc je mimo možnosti vlády, která ústy ministerského předsedy s nastartovaným procesem nesouhlasí, ovlivnit přímo rozhodnutí ústavního soudu. Plánovaná návštěva předsedy Evropské komise Barrosa v Turecku na začátku roku 2008 svědčí o úmyslu Komise v rozhovorech pokračovat. Dramatické ukončení rozhovorů je tak nejméně pravděpodobnou variantou.

## 3. Posun vpřed

Konec vnitropolitické krize a obnovení (ne-li posílení) stability vlády, kterou lze v současných tureckých podmínkách nazvat nejvíce proevropskou, je faktorem, který by mohl vést k novému impulsu v jednání. Základním problémem přesto zůstává Kypr (už jen tím, že na sebe váže otevření čtvrtiny všech kapitol) a posun v této otázce vyžaduje ústupky všech stran sporu – Turecka, Kypru a ostatních členských států Unie. Návrh Turecka přenést jednání opět na půdu OSN je z pohledu Ankary pochopitelný, při jednání s EU je vždy v nevýhodné pozici. Ani pro Unii není současný stav ideální vzhledem k tomu, že Komise a většina členských států pokračování přístupových rozhovorů podporuje. Nejpohodlnější je současný stav pro Kypr, který může blokovat na unijní úrovni kompromisní návrhy. Vycházíme-li však z předpokladu, že sjednocení ostrova je i cílem Nikósie, znovuoobnovení rozhovorů na úrovni OSN se jeví jako nejschůdnější varianta.

Francie, která je momentálně politicky nejsilnějším odpůrcem vstupu Turecka do EU, bude i v příštím roce usilovat o blokování těch kapitol, které považuje za jádro integračního procesu. Dlouhodobě však bude pro Francii obtížné obhajitelné držet stejnou pozici, zejména pokud dojde k posunu v otázce Kypru.

---

34 Tato varianta je pravděpodobná jen v případě, že se Turecko odhodlá k trvalejší přeshraniční operaci za nasazení velkého počtu jednotek.

V dalších otázkách bude zajímavé, změní-li Ankara kontroverzní paragrafy trestního zákoníku, zejména paragraf č. 301, který byl v minulosti použit k žalobám vůči novinářům a spisovatelům za urážku „turectví“. Probíhající kampaň vůči PKK v severním Iráku s sebou přináší nárůst nacionalismu, který bude výše zmíněný vývoj komplikovat.

Mezi prezidentskými volbami na Kypru a červencem 2008, kdy začne francouzské předsednictví EU, bude malý prostor na zásadnější pokrok. Během francouzského předsednictví lze očekávat zvýšený tlak na Turecko, který se ovšem může ukázat jako kontraproduktivní. To jsou faktory, které činí výrazný posun vpřed nepravděpodobným.

## TURECKO A ČESKÁ REPUBLIKA

Turecko patří mezi třicítku největších obchodních partnerů ČR s rostoucím trendem v posledních letech. Objem vzájemného obchodu byl v roce 2006 přes 25 mld. Kč<sup>35</sup> a v roce 2007 to má být nárůst ke 40 mld. Kč.<sup>36</sup> Ve vztahu k integračním snahám Turecka je ČR stabilní ve své podpoře Turecku. To vytváří příznivé klima pro české investice v Turecku. Turecko oznámilo záměr postavit dvě jaderné elektrárny a o tuto investici má eminentní zájem ČEZ, který by tak posílil své postavení v regionu Černého moře.

## DOPORUČENÍ PRO EU A ČLENSKÉ STÁTY EU

- 1/ Využít posíleného mandátu staronové turecké vlády k dodání nového impulsu přístupovým rozhovorům. Možným prvním krokem by mohlo být jednání o kompromisu v otázce celní unie. Návrh Turecka na otevření jednoho přístavu a letiště pro Kypr „na zkoušku“ na jeden rok za podmínky, že to samé učiní EU vůči Severnímu Kypru, byl v prosinci 2006 před summitem EU odmítnut s námitkou, že nebylo dost času k prostudování návrhu. Nyní je čas se k němu vrátit, myslěla-li ho Ankara vážně.
- 2/ Pokusit se po únorových prezidentských volbách na Kypru o nastartování procesu vedoucího ke sjednocení ostrova. Vzhledem ke ztrátě neustrannosti EU se vhodným prostředníkem zdá být OSN. EU by proto měla usilovat o znovuoobnovení rozhovorů pod patronací generálního tajemníka OSN.
- 3/ Splnit slib, který Unie učinila po neúspěchu referenda o sjednocení Kypru, a zrušit ekonomickou izolaci turecké komunity na severu Kypru.

---

35 Zdroj: Český statistický úřad

36 Odhad tureckého premiéra Erdoğana na tiskové konferenci u příležitosti státní návštěvy ČR, 15. 11. 2007.

- 4/ Nevyužívat negativních nálad ve veřejnosti pro získání politického kapitálu na úkor plynulosti přístupových rozhovorů.
- 5/ Vyvarování se subjektivních hodnocení kulturního či náboženského charakteru.

## PŘÍLOHA

Rámcové rozdělení prostředků určených pro Turecko z IPA pro roky 2007–2009\*<sup>37</sup>

<b>komponent</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>celkem</b>
IPA I – Institution Building	252.2	250.2	233.2	735.6
IPA II – Cross-border Cooperation	6.6	8.8	9.4	24.8
IPA III – Regional Development	167.5	173.8	182.7	524
IPA IV – Human Resources Development	50.2	52.9	55.6	158.7
IPA V – Rural Development	20.7	53.0	85.5	159.2
<b>celkem</b>	<b>497.2</b>	<b>538.7</b>	<b>566.4</b>	<b>1602.3</b>

\* hodnoty jsou v milionech eur

<sup>37</sup> Commission Decision C(2007)1835 of 30/04/ 2005 on Multi-annual Indicative Planning Document (NIPD) 2007-2009 for Turkey (European Commission: 16)

## ZDROJE

European Commission. *Commission Decision C(2007)1835 of 30/04/2005 on Multi-annual Indicative Planning Document (NIPD) 2007–2009 for Turkey*. Brussels: 2005

HUGHES, Kirsty. *Turkey and the EU – Four Scenarios: From Train Crash to Full Steam Ahead*. Chatham House/Friends of Europe/European Institute, London School of Economics. Brussels: 2006. Dostupné z WWW: 21. prosince 2007 <http://www.chathamhouse.org.uk/publications/papers/view/-/id/386/>

RUIZ-JIMENÉZ, Antonia M., TORREBLANCA, José I. *European Public Opinion and Turkey's Accession: Making Sense of Arguments For and Against*. European Policy Institutes Network: Working Paper No. 16/ /May 2007. Brussels: 2007. Dostupné z WWW: 21. prosince 2007 [http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item\\_id=1494](http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1494)

THIM, Michal. *Atatürk spí klidně*. Asociace pro mezinárodní otázky/MF DNES. 27. července 2007. Dostupné z WWW: 21. prosince 2007 [http://www.amo.cz/cz/vyzkumne\\_centrum/publikace/index.php?ID=&IDp=385](http://www.amo.cz/cz/vyzkumne_centrum/publikace/index.php?ID=&IDp=385)

THIM, Michal. *Volební léto v Turecku, 2:0 pro AKP*. Asociace pro mezinárodní otázky/iHNed. 29. srpna 2007. Dostupné z WWW: 21. prosince 2007 [http://www.amo.cz/cz/vyzkumne\\_centrum/publikace/index.php?ID=&IDp=394](http://www.amo.cz/cz/vyzkumne_centrum/publikace/index.php?ID=&IDp=394)

European Commission. *Turkey 2006 Progress Report*. Brussels: 2006. Dostupné z WWW: 21. prosince 2007 [http://ec.europa.eu/enlargement/key\\_documents/reports/nov\\_2006\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/key_documents/reports/nov_2006_en.htm)

European Commission. *Turkey 2007 Progress Report*. Brussels: 2007. Dostupné z WWW: 21. prosince 2007 [http://ec.europa.eu/enlargement/key\\_documents/reports/nov\\_2007\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/key_documents/reports/nov_2007_en.htm)

TASPINAR, Ömer. *The Old Turks Revolt*. In *Foreign Affairs*. Vol. 86, No. 6, November/December 2007.

International Crisis Group. *Turkey and Europe: The Way Ahead*. Brussels/Tbilisi: 2007. Dostupné z WWW: 21. prosince 2007 <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5021&l=1>

# UKRAJINA

Luboš Veselý

Ukrajina, její nezávislost a demokratický vývoj jsou mimořádně důležité pro stabilitu Evropy. Přes ukrajinské území v současné době proudí většina ruské ropy a plynu do zemí Evropské unie. Zejména před rokem 2004, kdy se Ukrajina stala přímým sousedem Unie, stála tato země na okraji zájmu evropských politiků a zůstávala ve stínu politiky vůči Rusku. Ukrajinci přitom vidí svou budoucnost v integraci s Evropou a většina z nich dlouhodobě podporuje vstup do EU.

Vstoupit do Evropské unie deklarovala Ukrajina již v polovině 90. let. V březnu 1998 vstoupila v platnost Smlouva o partnerství a spolupráci (Partnership and Cooperation Agreement – PCA) mezi Ukrajinou a Evropskými společenstvími podepsaná v červnu 1994. V tomtéž roce Ukrajina přijala Strategii integrace do EU a zahájila proces sladování svého práva s legislativou Unie. S mezinárodněpolitickou izolací prezidenta Kučmy po aférách s vraždou novináře Gongadzeho a prodejem vojenského vybavení Iráku Saddáma Husajna a po četných případech porušování lidských práv a svobod se z deklarované vůle k evropské integraci stále zřetelněji vytrácel reálný obsah a zůstával pouze líbivý obal. Evropská rétorika se Kučmou hodila jak na Západě, tak zejména jako vysoká karta ve vyjednávání s Ruskem.<sup>1</sup>

Nový rozměr vzájemné vztahy Ukrajiny a EU získaly v roce 2004. Ukrajina se stala přímým sousedem Unie a její podporu v evropských institucích začalo razantně prosazovat zejména Polsko. Koncem roku se pak na Ukrajině konaly prezidentské volby, jejichž zfalšování vyústilo v masové demonstrace. Při zprostředkování evropských představitelů bylo dosaženo dohody o reformě ukrajinského politického systému a opakování druhého kola voleb, v němž zvítězil dosavadní vůdce opozice Viktor Juščenko, který za jednu ze svých priorit zřetelně označil vstup země do Evropské unie. Současně s tím také vzrostlo již tak silné očekávání vstřícnějšího postoje Bruselu v otázce možné integrace země do Unie.

Evropská komise ne příliš šťastně, ještě uprostřed dramatických událostí na Ukrajině, schválila 9. prosince 2004 tříletý Akční plán spolupráce v rámci Evropské politiky sousedství (ENP) dojednaný s vládou Juščenkova rivala ve volbách a tehdejšího premiéra Janukovyče. Poté, co se prezidentské funkce ujal Juščenko, byl tento plán v únoru 2005 doplněn mimo jiné o ustanovení o prohloubení obchodních a hospodářských vztahů, podpoře vstupu Ukrajiny do Světové obchodní organizace (WTO), sladování legislativy, zvýšení finanční pomoci, rozšíření spolupráce v oblasti energetiky, dopravy a životního prostředí.

Řada Ukrajinců je zklamána tím, že ani po „oranžové revoluci“ na konci roku 2004 a nezpochybnitelném značném zlepšení situace v oblasti dodržování lid-

---

1 viz VESELÝ, Luboš. *Evropská unie a Ukrajina po vítězství Viktora Juščenka v prezidentských volbách*. Dostupné z WWW: 21. září 2007  
[http://www.amo.cz/cz/vyzkumne\\_centrum/publikace/index.php?ID=&IDp=115](http://www.amo.cz/cz/vyzkumne_centrum/publikace/index.php?ID=&IDp=115)

ských práv, demokratických standardů a svobody slova, nebyla ze strany Komise a Rady EU Ukrajině přiznána perspektiva získání členství, ani výslovně potvrzeno právo se o toto členství ucházet, a to i přes to, že článek 49 Smlouvy o EU toto právo přiznává všem evropským zemím. Unie není na úvahy o dalším rozšiřování z různých důvodů v současné době připravena a stejně tak není Ukrajina připravena na členství v EU, avšak přiznání této perspektivy by nepochybně mělo pozitivní vliv na podporu transformačního procesu stejně, jako tomu bylo v zemích střední Evropy, které do Unie vstoupily v letech 2004 a 2007. Ukrajina se nechce spokojit s postavením souseda Unie v rámci Evropské politiky sousedství, jejímž cílem je kolem EU vytvořit „kruh přátelských států“, avšak nenabízí přitažlivou alternativu členství v Unii. Poukazuje také na skutečnost, že není o nic méně významným a na členství připraveným státem než Turecko, s nímž Unie formálně zahájila rozhovory o vstupu. Proti přiznání evropské perspektivy a intenzifikaci vztahů s Ukrajinou jsou však zejména jižní země Unie, které se obávají oslabení pro ně prioritní středo-zemní dimenze vnější politiky EU.

Po rozšíření v roce 2004 se EU stala největším obchodním partnerem Ukrajiny. Ta však z hlediska Unie představuje méně než 1 % obchodní výměny. V prosinci 2005 EU přiznala Ukrajině status tržní ekonomiky a po jejím předpokládaném vstupu do Světové obchodní organizace v roce 2007 by měly být zahájeny rozhovory o ustavení zóny volného obchodu.<sup>2</sup>

Mimořádně důležitou oblastí vzájemných vztahů mezi Uníí a Ukrajinou je vízová problematika. Od vstupu Rumunska jsou sousedem této země čtyři členové EU a vzájemná hranice měří více než 1400 km. Pro cesty do zemí střední a východní Evropy Ukrajinci v 90. letech víza nepotřebovali vůbec a poté, co je kvůli vstupu do EU tyto země v první polovině nového století zaváděly, platili za ně částky odpovídající několika málo eur. Po rozšíření schengenského prostoru o země, do nichž cestuje většina Ukrajinců vyjíždějících do Unie, budou však muset platit za vydání víza jednotnou částku 35 eur, přičemž se citelně ztíží podmínky i celá procedura. Po složitých jednáních se obě strany sice v říjnu 2006 dohodly na Smlouvě o vízových zjednodušeních (tzv. Visa Facilitation Agreement), která předpokládá, že některým kategoriím osob (např. studentům, vědcům a novinářům) bude možno udělovat víza zdarma, zjednodušeným způsobem, na delší dobu a větší počet vstupů, avšak pro velkou většinu ukrajinských občanů bude vstup do zemí EU komplikovanější. Otázkou také zůstává, jak budou ustanovení smlouvy v praxi realizována a zda vyčlenění jednotlivých kategorií Ukrajinců nepřinese více problémů a negativ, než by přineslo zavedení zjednodušených procedur pro všechny ukrajinské ob-

---

2 European Commission. *EU – Ukraine Relations*. Dostupné z WWW: 13. července 2007 [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/ukraine/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm)

čany.<sup>3</sup> Pozitivem smlouvy však nepochybně je, že otevírá možnost zavedení bezvízového styku Unie s Ukrajinou v dlouhodobé perspektivě.

EU je největším poskytovatelem finanční pomoci Ukrajině. Od roku 1991 věnovala na pomoc této zemi v rámci různých programů téměř 2,5 miliardy eur.<sup>4</sup> Velká část byla vynaložena na projekty spojené s vyrovnáváním se s následky katastrofy černobylské jaderné elektrárny (více než 620 milionů eur). Naopak menší pozornost Unie věnuje programům podporujícím vytváření a rozvoj demokratických institucí a standardů (zhruba 15 % vynaložených prostředků ve srovnání s 30 % poskytovanými v rámci pomoci z USA) a přímé podpoře nevládním organizacím (zhruba 2 % ve srovnání s 6 % poskytovanými USA).<sup>5</sup> V oblasti podpory občanské společnosti se tak značně rozcházejí deklarace a praxe Unie, a to nejen v případě Ukrajiny ale i dalších východních sousedů jako Běloruska a Moldavska. Ačkoliv je tato podpora definována jako jedna z priorit, ve skutečnosti občanská společnost získala jen malou podporu z EU.<sup>6</sup> Podle Kristi Raik je důvodem neschopnosti Unie proměňovat slova v činy zejména chybějící strategie podpory občanské společnosti, nedostatek politické vůle, byrokratizace a spory mezi jednotlivými institucemi EU. Unijní podpora je často označována za neefektivní, neflexibilní a nedostatečnou. Ukrajině se dostává menší pomoci než zemím střední Evropy před jejich vstupem do Unie, či zemím Středomoří. Od roku 2007 je podpora Ukrajině poskytována v rámci European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), který má sjednotit a zefektivnit dosavadní programy a mechanismy i zvýšit objem pomoci.

Ukrajinská strana vyjadřuje nespokojenost s dosavadní úrovní vztahů v rámci Evropské politiky sousedství a poukazuje na to, že není sousedem Evropy (jako například země Maghrebu), nýbrž její součástí a státem usilujícím o integraci do EU. Jelikož platnost stávající smlouvy upravující vztahy mezi Evropskou unií a Ukrajinou vyprší v roce 2008, byly na počátku března 2007 zahájeny rozhovory o smlouvě nové. Zatímco EU pro tuto smlouvu používá označení „rozšířená“ („enhanced“), ukrajinská strana navrhuje, aby nesla název „asociační“ (jako v případě stávajících smluv s některými zeměmi Maghrebu, Blízkého východu či Jižní Ameriky) nebo „evropská“ (jako v případě někdejších smluv se zeměmi střední a východní Evropy, které se staly členy Unie v letech 2004 a 2007). Uzavření asociační smlou-

---

3 BORATYŃSKI, Jakub; GROMADZKI, Grzegorz; SUSHKO, Oleksandr; SZYMBORSKA, Anita: *Wątpliwe osiągnięcie: Umowa między Wspólnotą Europejską a Ukrainą w sprawie ułatwień wizowych*. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa – Kijów Listopad 2006.

4 European Commission. *EU – Ukraine Relations*. Dostupné z WWW: 13. července 2007 [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/ukraine/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm)

5 RAIK, Kristi. *Promoting Democracy through Civil Society. How to step up the EU's policy towards the Eastern neighbourhood*. Dostupné z WWW: 13. července 2007 [http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item\\_id=1298](http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1298).

6 tamtéž.

vy podpořil 6. dubna 2006 po ukrajinských parlamentních volbách svým usnesením i Evropský parlament. Ten navíc 12. července 2007 přes mimořádně složitou vnitropolitickou situaci na Ukrajině v první polovině roku 2007 podpořil uzavření asociační smlouvy s tím, že by měla „přispět efektivně a věrohodně k evropské perspektivě pro Ukrajinu a zahájit související procesy včetně možnosti členství“.<sup>7</sup>

Úspěšná transformace a stabilizace liberální demokracie na Ukrajině je v bytostném zájmu naší země. Česká republika by proto měla její evropské aspirace všestranně podporovat, a to rozhodněji než doposud, jak v rámci EU, tak i Visegrádské skupiny a bilaterálně (program transformační spolupráce, twinningové projekty apod.). Zásadní vliv na úspěšnost této politiky bude mít oblast obchodních vztahů, co nejširší možné snížení poplatků za evropská víza a především určení konkrétního horizontu pro zavedení bezvízového režimu s Ukrajinou.

---

7 European Parliament. *European Parliament recommendation of 12 July 2007 to the Council on a negotiation mandate for a new enhanced agreement between the European Community and its Member States of the one part and Ukraine of the other part*. Dostupné z WWW: 13. července 2007  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0355+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>



# LATINSKÁ AMERIKA

Simone Radačičová

# EVROPSKÁ UNIE A LATINSKÁ AMERIKA

Evropská unie a Latinská Amerika jsou na první pohled dva celky, které mají jen málo společného. Pokud se však na ně zaměříme blíže, zjistíme, že opak je pravdou. Již od Kolumbovy výpravy jsou Evropa i Jižní Amerika silně provázány. Španělští i portugalská „conquistadores“ si postupně podmanili značnou část Nového světa včetně jeho původního obyvatelstva a přivezli s sebou z Evropy i své hodnoty a ideály. Spojení evropské křesťanské tradice s původními zvyky, obyčeji a náboženstvím Indiánů a později i Afroameričanů vedlo ke vzniku unikátní civilizačně-kulturní dimenze kontinentu. Koncem 18. století evropské ideje osvícenství inspirovaly hnutí za nezávislost a podnítily osamostatnění jednotlivých zemí Latinské Ameriky.

S úpadkem Španělska a Portugalska v 19. století intenzita vztahů mezi Evropou a Latinskou Amerikou poklesla, nicméně i nadále na kontinent směřoval proud evropských vystěhovalců, zejména z jižní Evropy a německy mluvících zemí. Velmočenskou roli Španělska a Portugalska jako hlavních politických aktérů v regionu převzaly Spojené státy, které se po vyhlášení Monroeovy doktríny (1823) jasně přihlásily ke svému zájmu na dalším vývoji Latinské Ameriky.

Další významný mocenský ústup Evropy přišel po obou světových válkách. Až od 50. let dvacátého století, v souvislosti s postupnou integrací západní Evropy, se situace začala pomalu měnit. Spolu se vznikem integračních uskupení v Latinské Americe se zintenzivňují i politické a hospodářské vztahy mezi Evropským společenstvím (ES) a jihoamerickým kontinentem, a to především po pádu diktatur v Portugalsku a Španělsku a přistoupením obou států do ES, kde se staly propagátory prohloubení vztahů s Latinskou Amerikou. V dnešní době patří EU mezi nejvýznamnější obchodní partnery, poskytovatele rozvojové pomoci a investory v regionu.

Cílem této práce je analyzovat vztahy mezi EU (resp. ES) a Latinskou Amerikou od počátku evropské integrace do současnosti. Kromě zhodnocení vztahů budou nastíněny i perspektivy do budoucna.

## **EU a Latinská Amerika: 50. až 90. léta**

V západní Evropě začíná po druhé světové válce první fáze evropské integrace, která do značné míry proměnila tvář kontinentu. Z počátku se integrující státy omezily na spolupráci v ekonomické oblasti. Z tohoto důvodu byly vzájemné vztahy mezi rodícím se Evropským hospodářským společenstvím (EHS) a Latinskou Amerikou zaměřeny na hospodářskou dimenzi. EHS také ještě neměla propracovaný společný postoj k regionu, a proto byl přístup jednotlivých členských států EHS nejednotný a nejednoznačný. Evropa se tedy zaměřila na ekonomicky vyspělejší země,

jako byly Mexiko, Brazílie a Argentina, a poněkud přehlížela ostatní země Jižní Ameriky. V souvislosti s nástupem diktatur v některých zemích Latinské Ameriky došlo brzy k citelnému ochlazení vztahů. Další problémem představovala i neexistence regionálního uskupení, čili jakési místní obdoby EHS, se kterou by se snáze vedly negociace. Přes tyto potíže se mezi oběma regiony začala v 60. letech prohlubovat obchodní spolupráce. Symbolem upevňování vzájemné relace se v polovině 70. let stalo historicky první setkání představitelů Evropského parlamentu a Latinskoamerického parlamentu, po kterém následoval podpis řady obchodních dohod „první generace“ s vybranými státy, jako bylo Mexiko, Uruguay a Brazílie.

Velký předěl ve vzájemných vztazích představuje rok 1986, kdy do EHS vstoupily bývalé koloniální velmoci Portugalsko a Španělsko, které tradičně udržovaly dobré a silné vazby na region Latinské Ameriky. V 80. letech navíc dochází v některých jihoamerických zemích k postupnému návratu a konsolidaci demokracie, což usnadnilo další vývoj ve vzájemných vztazích. Počátek 90. let tak probíhá ve znamení posilování ekonomických a politických svazků. ES se po vytvoření rozvojové a humanitární dimenze zapojilo i do rozvojové pomoci regionu. Do financování potřebných projektů se nově zapojila i Evropská investiční banka.

V této době se ES zaměřila zvláště na prohloubení vztahů na regionální, subregionální a bilaterální úrovni. Významné rozhovory probíhaly zejména se Skupinou z Ria.<sup>1</sup> Schůzky mezi oběma uskupeními představovaly významné fórum pro politický dialog o širších mezinárodních záležitostech, přičemž hlavním tématem zůstávala i pro Evropu důležitá dimenze prohloubení lidských práv a udržení demokracie. Klauzule o respektu k lidským právům se staly součástí smluv „třetí generace“ mezi ES a zeměmi Latinské Ameriky.

V 90. letech se tedy vzájemné vztahy mezi ES (od 1993 EU) a zeměmi Latinské Ameriky a Karibiku (LAK) postupně mění. Ekonomické a obchodní vztahy jsou i nadále posilovány, ale Evropa se snaží prosadit i větší shodu v otázkách politického dialogu. S tím souvisí i další aktivity EU, které se zaměřují i na otázky rozvoje demokracie a lidských práv, boje proti drogám, podpory regionální integrace a na humanitární a rozvojovou pomoc. Jedním z nástrojů se staly i setkání představitelů na nejvyšší úrovni. V následující části se na jednotlivé summity podíváme blíže.

---

1 Skupina z Ria vznikla v roce 1986, kdy se na jejím založení dohodlo šest států regionu. Dnes má 19 členů. Poslední setkání mezi představiteli EU a Skupiny z Ria se uskutečnilo 26. a 27. května 2005 v Lucemburku.

## SUMMIT V RIO DE JANEIRU (28. A 29. ČERVNA 1999)

Summit v brazilském Rio de Janeiru patří mezi vůbec první setkání nejvyšších představitelů vlád LAK a EU. Cílem summitu se stalo zejména zakotvení dosavadního sblížení a příprava agendy do budoucna. Jak bylo uvedeno výše, EU se snažila prosadit i možnost politických konzultací se zeměmi LAK. Na konci summitu byla proto přijata i závěrečná Deklarace z Ria, která stanovila priority strategického partnerství obou subregionů. Mezi ně patří spíše obecné závazky, jako např. vůle podílet se na dalším rozvoji vztahů, podporovat demokracii, lidská práva a právní stát, dále pak i zmenšování sociálních rozdílů a boj proti chudobě. Významnou prioritou představuje i podpora regionální integrace v Latinské Americe a prohloubení ekonomických, politických a kulturních vazeb.

### Summit v Madridu (17. a 18. května 2002)

Setkání státníků v španělském hlavním městě do značné míry navázalo na výsledky jednání v Rio de Janeiru a opět potvrdilo závazek zemí EU a LAK dále prosazovat vzájemné strategické partnerství. Jednání o Asociační dohodě mezi EU a Mercosurem se stalo jednou z priorit summitu. V této době měla Unie již podepsanou obdobnou dohodu s Mexikem a končila jednání s Chile.<sup>2</sup> Konsenzus ohledně podobné smlouvy s Mercosurem se však nakonec nepodařilo nalézt. Jablkem sváru se staly zemědělské subvence, které používá EU v rámci Společné zemědělské politiky (SZP). Rozdílné pohledy na otázku obchodu se zemědělskými produkty tak začaly představovat jednu z hlavních překážek vzájemných ekonomických vztahů. Dalším bodem agendy se stalo i zřízení dvou fondů na pomoc zemím Latinské Ameriky – první z nich, Alban, se soustředí na spolupráci v oblasti vzdělávání a poskytuje stipendia a stáže pro úředníky v institucích EU. Další program @LIS pomáhá prosazovat používání moderních informačních technologií.

Závěrečná deklarace z Madridu se přihlásila k tradičním cílům spolupráce obou stran jako je nutnost bojovat proti terorismu, obchodu s drogami, chudobě a nelegální migraci.<sup>3</sup>

### Summit v Guadalajaře (28. – 29. května 2005)

Summitu v mexické Guadalajaře se zúčastnilo na 58 představitelů ze zemí LAK i nově rozšířené EU. Nové členské země pro LAK představují jednak konkurenci

---

2 Asociační dohoda s Mexikem vstoupila v platnost v červenci 2000. Mexiko se tak stalo první zemí LAK, která takovou smlouvu s EU podepsala.

3 Co se týká terorismu, na summitu v Madridu se kolumbijskému prezidentovi Andres Pastranovi podařilo prosadit, aby EU zapsala guerillu FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Columbia – Ozbrojené revoluční síly Kolumbie) na seznam teroristických organizací. To znamenalo, že EU zmrazila finance a majetky členů FARC na svém území.

(hlavně co se týká zemědělských produktů), ale zároveň i nové příležitosti vzhledem k rozšíření společného evropského trhu. Evropané na summitu zdůraznili, že i po přijetí nových členů, má Unie stále zájem na dalším rozvoji partnerství.

Negociace navázaly na výsledky z předchozího setkání v Madridu. Představitelé se tedy znovu sešli nad problematikou Asociační dohody s Mercosurem, která měla být podle nového plánu podepsána do konce října 2005 nebo alespoň do konce mandátu Prodiho Evropské komise. Neshoda nadále panovala ohledně zemědělských subvencí a otázky otevření trhu Mercosuru pro průmyslové výrobky z EU. Pokud by obě integrační uskupení dospěla k uzavření Asociační dohody, EU by přistoupila k projednávání ustavení zóny volného obchodu do roku 2010.

Unie dále vyzvala státy střední Ameriky a Andského společenství k dalšímu prohloubení integrace, což by v budoucnu mohlo vést i ke zlepšení vztahů s EU. K tomu by měl přispět i další program na pomoc zemím LAK, EUROsociAL, který se zaměřuje na problematiku sociální politiky.<sup>4</sup>

Závěrečná deklarace z Guadalajary se vyslovila pro rozvoj a upevnění multipolárního světa. Mezinárodní politika se tak stala pevnou součástí agendy summitu. Představitelé se v této souvislosti dále shodli i na nutnosti reformovat Radu bezpečnosti i Valné shromáždění OSN, protože právě tato organizace by měla stát ve středu nového, multipolárního světa, který by byl schopnější lépe odpovídat na současné výzvy. Systém by měl být postaven na respektování mezinárodního práva a základních lidských práv a svobod. Deklarace odsoudila i porušování lidských práv v Iráku, podpořila přijetí Kjótského protokolu a ustavení Mezinárodního trestního tribunálu.

### **Summit ve Vídni (11. – 13. května 2006)**

Setkání vrcholných politiků ve Vídni do velké míry ovlivnily tehdejší události v Latinské Americe. Nově zvolený bolívijský prezident Evo Morales dostal svým předvolebním slibům a k 1. květnu 2006 znárodnil energetický průmysl. Jeho postup vyvolal protesty ze strany dotčených firem i od některých vlád zemí EU i Jižní Ameriky. Moralese nejvíce kritizoval jeho brazilský protějšek Ignacio Lula da Silva a španělská vláda.<sup>5</sup>

---

4 EUROsociAL je program napomáhající implementaci a rozvoji sociálních politik. Cílem je snížit rozdíly mezi bohatými a chudými obyvateli a posílit sociální soudržnost. Jeho součástí je i podpora vzdělání, zaměstnanosti, zdraví a justice. Snížení sociálního vyloučení by také mělo vést k větší demokratizaci.

5 V rámci znárodnování, zahraniční společnosti dostaly lhůtu 180 dnů na podepsání dohody. Pokud by na dohodu nepřistoupily, musely by odejít ze země. Mezi nejvíce postižené společnosti patřily Repsol ze Španělska, Petrobras z Brazílie, Total z Francie a Exxon ze Spojených států. V současné době těžbu spravuje státní společnost Yacimientos Petrolíferos Fiscales Boliviano (YPFB).

Podobně jako bolívijský prezident i Hugo Chávez z Venezuely zkomplikoval vyjednávání mezi EU a LAK. Nedlouho před vídeňským summitem Venezuela opustila Andské společenství.<sup>6</sup> Tím Chávez zpochybnil nejen efektivitu integrace, ale i budoucnost jeho svazků s EU. Přesto se EU vyslovila pro další vyjednávání s tímto uskupením, podle plánu by mělo dojít k podepsání dohody o volném obchodu do roku 2008.

Závěrečná deklarace z Vídně opět vyzývá k uzavření Asociační dohody s Mercosurem, což by pak v budoucnu mělo vést i k vytvoření zóny volného obchodu. Státníci se shodli na potřebě koordinace ve světových záležitostech v rámci reformované OSN, tak aby EU i LAK posílily svůj vliv na mezinárodní dění. Stejně jako v předchozí deklaraci z Guadalajary, i tentokrát politici zopakovali výzvu k prosazení Kjótského protokolu, zřízení Mezinárodního trestního tribunálu a podpoře multipolárního světa, kde by EU i LAK hrály roli, která jim přísluší.

## EU A REGIONÁLNÍ USKUPENÍ

Vztahy EU a Latinské Ameriky mají mnoho dimenzí a úrovní. V následující části se podrobněji seznámíme se vztahy mezi EU a určitými regionálními uskupeními jako je Andské společenství a Mercosur. Vzhledem k faktu, že Mexiko a Chile nepatří do žádného z těchto společenství, bude jim věnována zvláštní část.

### EU a Mercosur

Mercosur (Společný trh Jihu) vznikl podepsáním smlouvy v Asúncionu dne 26. března 1991. Zakladatelské státy Argentina, Brazílie, Paraguay a Uruguay se dohodly na vytvoření takové organizace, která by v budoucnu dovolila ustanovení společného trhu.<sup>7</sup> ES/EU, která se hlásí k podpoře regionální integrace jako ideje, vznik uskupení, přivítala a zahájila rozvoj vztahů s Mercosurem již od jeho vzniku. V roce 1992 byla podepsána Mezi-institucionální dohoda, která zajistila technickou a finanční podporu Mercosuru ze strany EU.

V současné době je partnerství založeno na EU-Mercosur meziregionální rámcové dohodě z 15. prosince 1995 (v platnosti od 1. června 1999), která se zaměřuje na tři oblasti: politický dialog, obecnou spolupráci a obchodní záležitosti.<sup>8</sup> Hlavním cílem podepsané rámcové dohody je i výzva k dojednání Asociační dohody mezi EU a Mercosurem, která by umožnila liberalizaci vzájemného obchodu a služeb (a to podle pravidel WTO), posílila politický dialog a další spolupráci.

---

6 Venezuela opustila Andské společenství na protest proti tomu, že Kolumbie a Peru podepsaly bilaterální dohody o volném obchodu se Spojenými státy.

7 Venezuela se stala členem Mercosuru v prosinci 2005.

8 Již před podepsáním této rámcové dohody, EU a Mercosur vedly neformální politický dialog. Do této sféry spadal i dialog na ministerské a vládní (resp. prezidentské) úrovni.

V roce 1998 Evropská komise vydala analýzu, která hodnotila možné dopady liberalizace obchodu a služeb a vyzvala k zahájení negociací o asociační dohodě, která by umožnila vznik zóny volného obchodu. Na summitu v Rio de Janeiru se státníci dohodli na začátku jednání. Od prvního kola jednání v dubnu 2000 došlo k celkem 20 kolům negociací, které však nakonec nevedly ke konsenzu. Největší neshoda panovala kolem problematické zemědělské otázky a dovozu průmyslových výrobků z EU do Mercosuru. Zemědělství je pro Mercosur velice citlivou oblastí, protože země jsou do značné míry závislé na zisku z tohoto sektoru. Některé státy (zejména Brazílie) se pak snažily posunout dohodu na dobu po ukončení jednání WTO z Dauhá.<sup>9</sup> Přesto jednání probíhala s různou intenzitou až do roku 2004, kdy byla kvůli silným neshodám přerušena.

Pokud by nakonec EU a Mercosur dospěly k podepsání smlouvy o Asociační dohodě, vznikla by největší zóna volného obchodu na světě, z čehož by za určitých podmínek mohla profitovat obě uskupení. Mercosur by teoreticky získal lepší přístup na zemědělské trhy Unie a postupně by mohl přeorientovat svou ekonomiku na zpracovatelský průmysl a ukončit svou závislost na vývozu surovin. Zlepšování ekonomické situace by pak státům umožnilo i bojovat proti chudobě, sociálnímu vyloučení a dalším současným výzvám. Podepsání dohody by také mohlo Mercosur, stejně jako i další latinskoamerické státy, motivovat k další integraci po vzoru EU. Postupně by tak mohl vzrůstat vliv Mercosuru na světové dění a konkurovat (alespoň v regionu LAK) Spojeným státům. Stejně tak by se i upevnil vliv EU v regionu. Již dnes je EU největším obchodním partnerem, dárce a investorem v zemích Mercosuru. Ovšem myšlenka liberalizace vzájemného obchodu, kterou EU prosazuje, je mnohem méně přijímaná než v minulosti. Překážkou myšlenky zóny volného obchodu dnes již není pouze zemědělská problematika, ale též ideologický posun v mnoha zemích Latinské Ameriky, které ideu liberalizace obchodu odmítají s tím, že by mohla mít negativní dopad na chudou část společnosti. Trend je dnes tedy spíše opačný, národní stát v Jižní Americe zažívá svou obrodu a posiluje svůj vliv na ekonomiku. Příkladem může být již zmíněný prezident Bolívie Evo Morales či jeho venezuelský protějšek Hugo Chávez.

### **EU a Andské společenství**

EU podporuje Andské společenství od jeho vzniku v roce 1969, kdy se Ekvádor, Bolívie, Kolumbie, Peru a Venezuela dohodly na podepsání Cartagenské dohody.<sup>10</sup> K podpisu první významné smlouvy došlo v roce 1993, kdy byla dojednána Rám-

---

9 Na jednání v Dauhá Mercosur společně s Indií a Čínou vytvořil skupinu G-20, která se snažila prosadit snížení zemědělských subvencí.

10 Venezuela opustila Andské společenství na jaře 2006.

cová dohoda o spolupráci. Evropané se skupinou udržují i politický dialog, který je založen na Deklaraci z Říma z roku 1996. Deklarace stanovila priority, jež zahrnují otázky regionální integrace, boj proti drogám a chudobě, posílení demokracie a lidských práv. V roce 2003 k Rámcové dohodě přibylo i Společné prohlášení, které prohloubilo politický dialog a rozšířilo jeho působnost i na záležitosti spojené s prevencí konfliktů, bojem proti terorismu a organizovanému násilí.

Na summitu v Guadalajaře státníci vyzvali k přípravě jednání o Asociační dohodě s Andským společenstvím. EU však později uvedla, že negociace by měly začít až poté, co Andské společenství pokročí v některých klíčových otázkách jako je harmonizace celních předpisů, liberalizace služeb, zlepšení přeshraniční dopravy a odstranění všech překážek bránících obchodu. EU v současnosti patří mezi největšího dárce, investora a obchodního partnera Andského společenství.

### **EU a Střední Amerika**

EU udržuje politický dialog se zeměmi Střední Ameriky (Honduras, Guatemala, Kostarika, Nikaragua, Panama, Salvador) od roku 1984, kdy byl ustanoven tzv. „Dialog ze San José“, jehož cílem bylo ukončit konflikty a podpořit demokracii a ekonomický rozvoj v regionu. V roce 1993 byla podepsána Rámcová kooperační dohoda, která se zaměřila na posílení regionální integrace a udržitelný rozvoj. Na Vídeňském summitu LAK se čelní představitelé dohodli na začátku přípravy na vyjednávání o budoucí asociační dohodě. Dnes EU nejvíce přispívá na financování programů na předcházení katastrof, snížení chudoby a posílení bezpečnosti. Unie je také druhým nejdůležitějším obchodním partnerem zemí Střední Ameriky.

### **EU a Mexiko**

Vztahy mezi EU a Mexikem se rozvíjejí čistě na bilaterální bázi. Jak bylo uvedeno výše, Mexiko (a Chile) nepatří do žádného jihoamerického regionálního uskupení, a proto si vytvořily poměrně silné dvoustranné vztahy s EU. Mexiko bylo vůbec první zemí LAK, jež podepsala Asociační dohodu s EU v roce 1997 (v platnosti od roku 2000). Její součástí je i klauzule o politickém dialogu na vysoké úrovni, který předpokládá konzultace o vzájemných vztazích i mezinárodních záležitostech. V roce 2000 Mexiko a EU podepsaly smlouvu o volném obchodu mezi oběma entitami. Dnes je EU po USA největším obchodním partnerem Mexika, Brusel přispívá i na prosazení udržitelného rozvoje, redukci sociálních rozdílů a vědeckou a technickou spolupráci.

### **EU a Chile**

Chile bylo po Mexiku druhou zemí LAK, která podepsala Asociační dohodu v roce 2002 (v platnosti od 1. března 2005). Její součástí je stejně jako v předchozím přípa-

dě i politický dialog, koordinace postoje na mezinárodní scéně a spolupráce v obchodní sféře. EU je největší obchodní partner a investor v zemi.

## ZÁVĚR

V současné době Latinská Amerika představuje významnou ekonomickou, politickou a kulturní entitu, která je s EU spojena silnými historickými, kulturními a civilizačními pouty. Dnes však oba regiony spojuje i něco jiného: jak Unie, tak LAK stojí na rozcestí. Minulý rok se v řadě latinskoamerických zemí konaly volby, kdy si obyvatelé, pod vlivem selhání tradičních politických uskupení, zvolili (či znovu zvolili) alternativu v podobě více nebo méně radikálních, levicových stran a lídrů. Je však třeba si uvědomit, že levicová hnutí v Latinské Americe jsou velmi heterogenní a představují různé části politického spektra levice (od sociální demokracie v Chile až k levicovému populismu ve Venezuele). V podobné situaci hledání identity se nachází i EU, která se po odmítnutí evropské ústavní smlouvy ve Francii a Nizozemsku na jaře 2005 (jež zpochybnilo dosavadní směřování EU) ponořila do období „reflexe“ a zamýšlí se nad svým dalším směřováním.

Emancipující se region LAK bude mít stále větší a významnější vliv na mezinárodní dění. Pokud dojde k zamýšlené reformě OSN, v Radě bezpečnosti zasedne s největší pravděpodobností představitel z Mexika či Brazílie. Jihoamerický kontinent se tak nejen díky svým surovinám a ekonomickému potenciálu stává středem zájmu mocností. Spojené státy se plně zabývají politikou boje proti terorismu a jejich zájem o dění v Latinské Americe vytrvale klesá. Oproti tomu velkou výzvu představuje ideologicky spřízněná Čína, která je schopná odpovídat na levicové tendence některých zemí LAK. Čína navíc bude potřebovat stále více energetických zdrojů, na které je latinskoamerický region bohatý. I to je jeden z důvodů, proč by se EU v rámci své zahraniční politiky měla zaměřit na rozvoj vzájemných vztahů a na podepsání dalších kooperačních dohod se zeměmi Latinské Ameriky. Největší přínos by mohlo mít přijetí Asociační dohody s Mercosurem, což by vedlo ke vzniku obrovské, mezikontinentální zóny volného obchodu. Podepsání takové smlouvy by navíc mohlo inspirovat i další uskupení k posílení integračního procesu.

Již teď je ale jasné, že EU bude muset ustoupit od současné neefektivní podoby Společné zemědělské politiky, která hlavně stojí za krachem jednání s Mercosurem. Jak si EU poradí s tímto citlivým úkolem, uvidíme až v budoucnu.

## ZDROJE

TIMOSSI, Adriano Jose. *Mercosur-EU Relations – Historical background and perspectives*. Bilaterals. Dostupné z WWW: [http://www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=6686](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=6686)

*Europa pretende negociar un “ambicioso” TLC neoliberal con la CAN*. Bilaterals. Dostupné z WWW: [http://www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=7025](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=7025)

GALLOY, Christian. *Amérique latine-Europe: sommet de Vienne dévalué par les divisions*. Latinreporters. Dostupné z WWW: <http://www.latinreporters.com/amlatpol13052006.html>

GALLOY, Christian. *Union européenne-Amérique latine: partenariat stratégique*. Latinreporters. Dostupné z WWW: <http://www.latinreporters.com/amlatpol190502.html>

*Guadalajara: 3e sommet Europe – Amérique latine et Caraïbes*. Latinreporters. Dostupné z WWW: <http://www.latinreporters.com/amlateco26052004.html>

*3e sommet UE-Amérique latine: renforcer l'ONU dans un monde multipolaire*. Latinreporters. Dostupné z WWW: <http://www.latinreporters.com/amlateco30052004.html>

Portály EU: *The EU's relations with Latin America*. Dostupné z WWW: [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/la/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/la/index.htm)

*The EU's relations with Mercosur*. Dostupné z WWW: [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/mercosur/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/intro/index.htm)

*Guía sobre la cooperación Union europea- América latina 2006*. Dostupné z WWW: [http://ec.europa.eu/europeaid/projects/alfa/guide-cooperation\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/projects/alfa/guide-cooperation_es.pdf)

AUTISSIER, Anne-Marie. *Unión Europea y América Latina: tan próximas, tan lejanas...* Pensar Iberoamérica. Dostupné z WWW: <http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric08a01.htm>

CIHELKOVÁ, Eva. *Vztahy EU a Latinské Ameriky: historický kontext a současný stav*. Mezinárodní politika, 3/2001. Ústav mezinárodních vztahů.

NÁLEVKA, Vladimír. *Evropská unie a Latinská Amerika*. Mezinárodní politika, 3/2001. Ústav mezinárodních vztahů.

JUNGBAUER, Radomír. *Ke vztahům mezi Evropskou unií a Latinskou Amerikou*. Mezinárodní politika, 8/2006. Ústav mezinárodních vztahů.

# RUSKO

Jakub Kulháněk

Vztahy mezi Ruskem a Evropskou unií se v poslední době těší nebývalé pozornosti, což do jisté míry podtrhuje i reálný nárůst významu interakce mezi Bruselem a Moskvou. Tento trend je umocněn především posilováním geopolitického postavení Ruska na straně jedné, a to zejména díky jeho roli klíčového dodavatele energetických surovin státům Unie, a rozšiřováním zájmů a angažovanosti Evropské unie v postsovětském prostoru na straně druhé. Rusko se navíc dnes snaží mnohem asertivněji prosazovat své zájmy – jak ve světě vůbec, tak především ve vztahu k bývalým sovětským republikám. Na druhou stranu Unie, i přes svou geografickou expanzi na hranice Ruska a snahu sjednotit svůj postoj navenek, není schopna prosazovat koherentní strategii vůči Moskvě a do popředí se spíše dostávají konfliktní zájmy jednotlivých členských států. V důsledku se tak v EU setkává několik rozdílných pohledů na vztahy s Moskvou, nemluvě o tom, že v této atmosféře některé členské státy raději upřednostňují své bilaterální vztahy s Ruskem. Vztahy mezi Moskvou a Bruselem jsou poznamenány jak rozdílným pohledem na některé z klíčových otázek mezinárodního dění, tak často i nedorozuměními a špatným vyhodnocováním postupu ze strany Ruska nebo EU. Evropská unie také tradičně řeší otázku, jak nepoškodit své hospodářské zájmy ve vztahu k Rusku a zároveň s ním diskutovat některá citlivá témata, jako například otázku porušování lidských práv nebo svobody médií v Rusku.

## NA CESTĚ K PARTNERSTVÍ

V důsledku zhroutení bipolární soustavy a rozpadu Sovětského svazu byl Brusel postaven před novou realitu na východě Evropy. Sebevědomá Unie plná ambicí v období po schválení Maastrichtské smlouvy si uvědomovala nutnost institucionalizovat hospodářské a politické vztahy s demokratizujícím se Ruskem. V roce 1994 tak byla za tímto účelem podepsána Dohoda o partnerství a spolupráci (Partnership and Co-operation Agreement – PCA<sup>1</sup>), která po ratifikaci vstoupila v platnost 1. ledna 1997. Tato smlouva byla uzavřena na dobu deseti let – pokud nebude nahrazena novou dohodou a zároveň se žádný ze signatářů nevysloví proti, automaticky dochází k jejímu obnovení na jeden rok. Smlouva udává základní rámec pro vztahy mezi EU a Ruskem. Rozsahem se vztahy s Ruskem staví na přední místo v politice Bruselu vůči třetím zemím. PCA stanovuje komplexní mechanismy spolupráce Unie s Ruskem, vrcholným orgánem byl ustaven summit hlav států a premiérů členských zemí EU a Ruska, který se schází dvakrát do roka. Na nižších úrovních se pak scházejí ministři a experti v různých konfiguracích. V ne-

---

1 European Commission. Partnership and Co-operation Agreement between EU and Russia. Dostupné z WWW: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/ceeca/pca/pca\\_russia.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf)

poslední řadě vede EU s Ruskem politický dialog o zásadních otázkách mezinárodního dění, jako například otázce íránského jaderného programu či osudu srbské provincie Kosovo. Jednání tohoto typu probíhají ve formátu evropská Trojka<sup>2</sup> a zástupci Ruska.<sup>3</sup>

V následujících letech pak Brusel s Moskvou hledali způsob, jak usměrnit vzájemnou spolupráci, aby lépe reflektovala změny v postavení obou aktérů a vývoj světového dění. Nový strategický koncept schválený členskými státy a Ruskem na summitu v Petrohradu v roce 2003 se přihlásil k budování čtyř společných prostorů spolupráce (Four Common Spaces), a to v oblasti hospodářství, vnější bezpečnosti, vědy a kultury a práva a spravedlnosti.<sup>4</sup> Názory na samotný význam tohoto strategického dokumentu se značně různí. I když můžeme konstatovat, že ve spoustě oblastí se spíše jedná o deklarování společných cílů, než dosažení reálných výsledků, tak například v oblasti usnadnění vízových procedur mezi EU a Ruskem bylo dosaženo určitého pokroku.

## CO NÁS SPOJUJE A ROZDĚLUJE

Jak již bylo naznačeno, vztahy s EU mají pro Rusko nesmírný význam a platí to do jisté míry i obráceně, i když se různí akcent v té či oné oblasti. Dobrým příkladem jsou v tomto směru hospodářské vztahy. Zatímco pro Rusko představuje Evropská unie nejdůležitější destinaci pro ruský export, pro EU je Rusko z hlediska celkového objemu obchodní výměny relativně nevýznamné. Na druhou stranu ruský export zemního plynu a ropy je pro Evropskou unii – obzvláště některé její státy – zcela zásadní. Navíc lze očekávat, že tento trend bude mít vzrůstající tendenci.

Na politické úrovni pak má Unie zájem o získání podpory Ruska při řešení některých otázek mezinárodního dění. Rusko do určité míry představuje klíč k řešení palčivých problémů v postsovětském prostoru, ať už se jedná o separatistické regiony v Gruzii anebo v Moldavsku.<sup>5</sup> Na mezinárodním poli se také může Moskva do jisté míry angažovat v jednáních o budoucnosti Kosova, zejména v souvislosti s vazbami Moskvy na Bělehrad. Ruská spolupráce s Íránem v oblasti jaderné energie může sehrát určitou roli v diplomatických jednáních o osudu íránského jader-

---

2 Zástupce států předsedajícího EU, zástupce států, který se chystá na předsednictví, a představitel Evropské komise.

3 SCHUETTE, R., *EU – Russia Relations: Interests and Values – A European Perspective*. Carnegie Paper No. 54, Prosinec 2004. Dostupné z WWW: <http://www.carnegieendowment.org/files/cp54.shuette.final.pdf>

4 European Commission. *EU/Russia: The four “common spaces”*. Dostupné z WWW: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/russia/summit\\_11\\_04/m04\\_268.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/russia/summit_11_04/m04_268.htm)

5 SOCOR, V. *EU Policy Disarray in Georgia and Moldova*. In Eurasia Daily Monitor. The Jamestown Foundation. 15. duben 2005 <[http://jamestown.org/edm/article.php?article\\_id=2369599](http://jamestown.org/edm/article.php?article_id=2369599)>.

ného programu. Dále pak na mezinárodním poli Rusko stále zastává významnou roli, například díky stálému místu v Radě bezpečnosti OSN. Diplomacie členských států proto musí do určité míry brát v potaz postoje Moskvy.

Může se zdát, že Brusel a Moskva mají ideální základ pro budování vzájemně prospěšné a relativně harmonické spolupráce. Ve skutečnosti jsou však vztahy mezi Ruskem a EU zatíženy řadou problémů. V Unii samotné to je zejména existence rozdílných pohledů na Rusko a neschopnost formulovat společně jasné strategie. S trochou nadsázky se proto dá konstatovat, že místo jedné politiky vůči Rusku jich v EU existuje hned 27. Na jedné straně tu máme státy jako Řecko nebo Německo (zejména během úřadování sociálnědemokratického kancléře Gerharda Schrödera), které prosazují vstřícný postoj vůči Rusku a hnány hospodářskými zájmy usilují o maximální spolupráci. Na druhé straně pak stojí státy jako Polsko nebo pobaltské země, které se snaží využívat váhy Unie ve svých sporech s Ruskem. Někde mezi se nachází zbytek členských států s různou mírou sympatií k tomu či onomu názorovému pólu.

## RUSKÝ PŘÍSTUP K UNII

Rusko samotné vnímá Evropskou unii stále více jako potenciální zdroj problémů. V první řadě s nelibostí nese expanzi vlivu Unie do postsovětského prostoru a snahy některých svých bývalých vazalů prohloubit spolupráci s EU. Dále se čím dál více pomyslným jablkem sváru mezi Bruselem a Moskvou stává oblast energetiky. Rusku v této souvislosti vadí snahy Bruselu omezovat pronikání ruských energetických firem, zejména pak Gazpromu, na evropský energetický trh a zároveň Moskva odmítá akceptovat požadavky Unie na zprůhlednění svého energetického trhu. Unie požaduje, aby Rusko přijalo Evropskou energetickou chartu jako základní rámec pro vzájemné vztahy v oblasti energetiky. Mimo jiné jeden z klíčových požadavků v této energetické chartě je, aby Rusko umožnilo přístup vnějším aktérům do své sítě ropovodů a plynovodů, což ale Moskva vehementně odmítá.<sup>6</sup> Rusko také hodnotí vystupování některých nových členských států jako otevřeně nepřátelské a obává se, že tyto státy chtějí zatáhnout EU do svých sporů s Ruskem. Navíc pro Rusko představuje Unie dost nečitelnou entitu, za což ale částečně nese vinu i Brusel sám, neboť není schopen zaujmout jednotný postoj vůči Moskvě. Toho Rusko s oblibou využívá, když nezřídka upřednostňuje bilaterální vztahy s jednotlivými členskými státy Unie. Kreml se domnívá, že prohlubování bilaterálních vztahů může ruským zájmům přinést mnohem více, než když se bude snažit jednat s tak složitou organi-

---

6 DEMPSEY, Judy. *Russia gets tough on energy sales to Europe*. In International Herald Tribune. 12. prosince 2006 <http://www.iht.com/articles/2006/12/12/news/energy.php>

zací, jakou je EU. Ba co víc, prezident Vladimir Putin má slabost pro osobní diplomacii a snaží se rozvíjet přátelské vztahy s předními evropskými politiky.<sup>7</sup>

Ruská schopnost efektivně jednat s Bruselem je však poznamenána nedostatkem kvalifikovaných diplomatů a úředníků, kteří by mohli vyhodnocovat a popřípadě reagovat na politiku Unie. V důsledku špatných platových podmínek se ruskému ministerstvu jen těžko shánějí kvalifikovaní odborníci s potřebnou jazykovou výbavou, kteří by se dokázali orientovat v evropské problematice. Navíc se jednotlivá ministerstva a prezidentská administrativa často přetahují o evropskou agendu, a proto je schopnost koordinovat postup při jednání s Bruselem relativně malá.<sup>8</sup> Stává se spíše, že ruská politika pasivně reaguje na výzvy Bruselu, než aby přicházela s vlastními impulzy.

V Ruské debatě o Evropské unii se dají vystopovat tři základní myšlenkové proudy. První z nich tvoří zastánci liberálního prozápadně orientovaného proudu prosazující co možná nejužší spolupráci s Bruselem. Přívrženci tohoto názorového směru vidí ve vztazích s EU možnost urychlení ruské ekonomicko-spoločenské transformace a někteří jdou dokonce tak daleko, že z dlouhodobého hlediska uvažují i o členství Ruské federace v Unii. Tento myšlenkový proud, mezi jehož zastánce patří v Rusku například liberální strana Jabloko, je kromě období počátku devadesátých let minulého století neustále na ústupu.

Na opačném pólu pak stojí extrémní nacionalisté. Pro tento vyhraněný názorový proud Evropa a Západ obecně symbolizují kulturní a morální dekadenci, Rusko na druhou stranu představuje alternativní funkční kulturní model. Rusko podle nich má do budoucna jedinou možnost, a to plně přijmout a prosazovat ruské hodnoty a výjimečnost. Tento myšlenkový proud zastává například Liberálně-demokratická strana Vladimira Žirinovského.

Evropskému diskursu v Rusku dominuje názorový proud tzv. pragmatického nacionalismu. Tato teorie považuje Rusko za součást Evropy, nicméně zdůrazňuje některé historicko-kulturní odlišnosti. Zastánci pragmatického nacionalismu považují Rusko za významnou světovou mocnost, a jako taková by si měla zachovat určitý odstup od Unie. Za úřadování prezidenta Putina získal tento myšlenkový proud jasně navrch. Mezi jeho zastánce patří nejsilnější strana ruské Důmy Jednotné Rusko a v mnoha ohledech se odráží i v oficiální ruské zahraničněpolitické doktríně.

Pro Rusko existuje ve vztahu k Unii několik základních otázek, kterými je ochotno se zabývat na celoevropské úrovni. Připomeňme jen, že v otázkách jako je napří-

---

7 ALLISON, R., LIGHT, M., WHITE, S. *Putin's Russia and the Enlarged Europe*. London: Blackwell Publishing, 2006, s. 70.

8 tamtéž, s. 21–41.

klad energetická bezpečnost Rusko preferuje bilaterální jednání s vybranými členskými státy. Pro Rusko je z hlediska celounijní perspektivy důležitá otázka vízové politiky. Rusko jen s nelibostí nese, že dochází k přitvrzení vízového režimu pro jeho občany ze strany nových členských států v rámci rozšiřování schengenského prostoru. Moskva by ráda dosáhla zrušení vízové povinnosti, což se ale zdá – alespoň ze střednědobé perspektivy – jako nereálné. V tomto směru pak Rusko ještě pokazuje na nutnost řešit postavení Kaliningradské oblasti, respektive otázku zajištění transportního koridoru. Kaliningrad je po rozšíření EU „v obležení“ členských států a komunikace této ruské exklávy s Ruskem se značně ztížila. V neposlední řadě Rusko upozorňuje na postavení ruských menšin v pobaltských státech a požaduje, aby Brusel sjednal nápravu. Tato otázka je poněkud citlivější, neboť Moskva ji s oblibou využívá jako způsob, jak odvést pozornost od vlastního někdy problematického přístupu k lidským právům.

## EU SE MUSÍ SJEDNOTIT

Unie a Rusko však, chtě nechtě, díky své provázanosti a blízkosti spolupracovat musejí. Ba co více, kooperace mezi Moskvou a Bruselem může za určitých okolností být pro obě strany více než prospěšná. Klíčová se z tohoto hlediska zdá být nutnost najít shodu uvnitř Unie samé. To bude do budoucna vyžadovat mnoho kompromisů za předpokladu, že členské země budou vůbec ochotny slevit z určitých svých partikulárních požadavků. Některé členské státy tak budou muset pochopit, že křečovitá politika je spíše kontraproduktivní z hlediska jejich dlouhodobějších zájmů. Poměrně ilustrativní je případ Polska, které se rozhodlo blokovat jednání Unie s Ruskem kvůli ruskému embargu na dovoz polského masa. Místo změny v ruském přístupu se Polsko spíše dostalo do izolace, když se svou snahou narazilo na hospodářské zájmy vlivných členských států.

Na druhou stranu ty členské státy, které usilují o co možná nejužší vztahy s Ruskem, budou muset své zájmy více podřídit celounijní strategii vůči Rusku. Zde je potřeba najít především společnou řeč v oblasti energetiky. Pokud se EU podaří vybudovat společný a propojený energetický trh, může tak získat silnější pozici při vyjednávání s Ruskem. Postup jednoho členského státu při zajišťování jeho energetické bezpečnosti proto musí být alespoň částečně vnímán v souvislosti zajištění energetické bezpečnosti pro celou Unii. EU jako celek bude mít mnohem lepší pozici při vyjednávání s Ruskem než v případě, kdy budou jednotlivé členské státy postupovat samostatně. Pokud se EU rozhodne vystupovat jednotně vůči Rusku, má pro to relativně dobré podmínky: evropská ekonomika je v porovnání s tou ruskou patnáctkrát výkonnější. Rusko má tři a půlkrát menší počet obyvatel, než členské státy dohromady. Do EU směřuje přibližně 56 % ruského exportu, za-

tímco pro Unii obchodní styky s Ruskem představují jen 6 % celkového objemu zahraničního obchodu.<sup>9</sup> Navíc v případě efektivního využití alternativních zdrojů a zavedení úsporných energetických opatření může Unie do budoucna omezit svou energetickou závislost na Rusku. Nicméně je poměrně naivní myslet si, že by se tato závislost na Rusku dala zcela odstranit. Rusko dnes pokrývá zhruba jednu čtvrtinu evropské spotřeby ropy a zemního plynu, navíc pro některé státy je závislost na dodávkách surovin z Ruska téměř absolutní. Ale tato závislost nemusí být vnímána nutně negativně. Za určitých předpokladů může být Rusko stabilním dodavatelem surovin do EU. Zde platí stejná poučka jako v jiných oblastech jednání EU s Ruskem: pokud se Unii podaří vystupovat jednotně a bude vykonávat cílený nátlak na Moskvu, může dosáhnout kultivace ruského přístupu.

Unie by tak měla do budoucna usilovat o normalizaci vztahů s Ruskem. Toho však může dosáhnout jen, bude-li vystupovat jednotně a pokusí-li se stanovit vztahům s Ruskem pevné mantinely. Unie může za tímto účelem využít své váhy na mezinárodní scéně. Kreml se usilovně snaží vytvářet obraz Ruska jako významného aktéra ve světě a je velice citlivý na to, pokud je mu status světové mocnosti upírán. EU může mít dostatek mocenských nástrojů ve skupině G8, v OSN či při jednání o vstupu Ruska do WTO, aby mohla politiku Moskvy usměrňovat. To platí například v souvislosti s jednáním o energetických otázkách, kde může společný nátlak přinutit Rusko k určitým ústupkům. Důsledné prosazování Evropské politiky sousedství (ENP) v regionu východní Evropy s důrazem na spolupráci v energetické oblasti může dále posílit vyjednávací pozici Bruselu vůči Ruské federaci.

Je jasné, že Putinovo Rusko se stává čím dál více sebevědomým a sebejistým. Časy slabého Ruska devadesátých let jsou nenávratně pryč a nové Rusko se nehodlá podřídit diktátu zvenčí. Alespoň takto uvažují tvůrci ruské zahraniční politiky a v těchto intencích se také podle Kremlu mají ubírat vztahy s EU. Unie si proto musí uvědomit, že jen těžko může výrazně ovlivnit politické směřování Ruska do budoucna. Na druhou stranu může Brusel za předpokladu jednotného postupu dosáhnout v jednáních s Ruskem řady úspěchů. Pokud si Unie stanoví realistické cíle například v oblasti energetiky a bude jednotně vyžadovat jejich plnění, je zde šance, že Kreml bude tyto návrhy akceptovat. Důraz na dodržování dohod s Ruskem by se pak měl stát základním kamenem jakékoliv budoucí strategie EU vůči Rusku. Do budoucna proto musí Unie především místo budování nadstandardních vztahů usilovat o dosažení co možná nejkorektnějších relací mezi dvěma vzájemně se respektujícími aktéry, kteří však mohou mít rozdílné zájmy.

---

9 LEONARD, M., POPESCU, N. *A Power Audit of EU-Russia Relations*, European Council on Foreign Relations, s. 8. Dostupné z WWW: [http://ecfr.3cdn.net/456050fa3e8ce10341\\_9zm6i2293.pdf](http://ecfr.3cdn.net/456050fa3e8ce10341_9zm6i2293.pdf)



# TRANSATLANTICKÉ VZTAHY

David Müller

# ÚVOD

Transatlantické vztahy<sup>1</sup> na začátku 21. století představují nesmírně dynamický, ale zároveň velmi obtížně uchopitelný fenomén, neboť jejich podoba se zásadním způsobem liší od doposavad existující historické zkušenosti. Jsou transatlantické vztahy skutečně v krizi? A jaká je jejich budoucnost?

Základní stavební kámen transatlantického partnerství byl položen v průběhu studené války, kdy bylo bezpečnostní partnerství států na obou stranách Atlantiku chápáno jako nezbytné pro udržení svobody a demokracie. Úzké vazby mezi Spojenými státy a demokratickou Evropou byly považovány za politickou prioritu číslo jedna a nikdo se nepozastavoval nad tím, že USA jsou tím, kdo ve většině oblastí spolupráce představují jednoznačného lídra, kterého Evropa následuje.

Proměna v posledních dvou dekadách a současná podoba vztahů mezi Evropou a Amerikou byla určena především dvěma faktory – jednak koncem studené války a s tím související snahou Evropy o vzestup na mezinárodní scéně a teroristickými útoky z 11. září 2001 a následnými konflikty v Afghánistánu a Iráku na místě druhém. Mezi těmito událostmi přitom proběhlo vytvoření celé současné institucionální struktury transatlantického vztahu, založené na Transatlantické deklaraci z roku 1990 a Nové transatlantické agendě z roku 1995.

Zvláště druhá zmíněná událost, konflikt v Iráku a na něj navazující problémy vedly k úvahám a rozsáhlým debatám o krizi transatlantického partnerství. Nešlo však jen o jeden z krátkodobých a dočasných sporů, kterých vztahy USA a Evropy zažily v minulosti mnoho. Stále častěji zaznívaly názory, které hlásaly, že jde o dlouhodobou strukturální změnu v atlantickém uspořádání.

V následujícím textu budou soudobé transatlantické vztahy rozebrány ve třech rovinách – bezpečnostní, ekonomické a politické, s ohledem na probíhající debatu o možnostech a budoucnosti jejich dalšího vývoje.

## TRANSATLANTICKÉ BEZPEČNOSTNÍ VZTAHY

Zajištění bezpečnosti tradičně představovalo nejvýznamnější prvek transatlantických vztahů a bezpečnostní otázky jim tak tradičně dominovaly. Transatlantická bezpečnostní spolupráce, ztělesněná v Severoatlantické alianci, neměla ve světě svou hloubkou a rozsahem obdoby. Spojeným státům v průběhu studené války při-

---

1 Transatlantické vztahy v tomto kontextu chápeme v moderním pojetí, které je v jejich současném výzkumu převažující. Tedy jako vztah mezi Evropskou unií a jejími členskými státy, které ve stále rostoucím množství otázek mezinárodního významu vystupují jednotně jako jeden subjekt na straně jedné, a Spojenými státy americkými na straně druhé.

padla role hlavního garanta evropské bezpečnosti a tvůrce atlantické bezpečnostní architektury. Evropské země přitom byly srozuměny s tím, že USA mají vedoucí roli při zajišťování jejich obrany. Situace se proměnila na začátku 90. let, kdy spolu se Sovětským svazem nejprve zmizely staré bezpečnostní hrozby a zároveň začala Evropa pracovat na své vlastní emancipaci v oblasti bezpečnosti a zahraniční politiky. V průběhu poslední dekády minulého století tak došlo k výraznému posílení nových konceptů evropské obrany, které už nebyly přímo závislé na Severoatlantické alianci, donedávna jediném pilíři evropské bezpečnosti.

Tyto aktivity se zmaterializovaly vytvořením Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a především její bezpečnostní složky, Evropské bezpečnostní a obranné politiky. Evropské snahy o větší bezpečnostní autonomii nabraly na síle především v souvislosti s vědomím neschopnosti Unie efektivně zasáhnout při konfliktech v jejím těsném sousedství – na Balkáně.

Spojené státy v podstatě spolupráci evropských zemí v oblasti obrany podporovaly, s představou, že evropské země také ponесou větší podíl nákladů při prosazování společných bezpečnostních zájmů (viz např. Schake, Becher 2002). Tento pozitivní americký postoj doznal značné proměny po nástupu administrativy George Bushe jr. a především pak po útocích z 11. září 2001. Neshody se objevovaly především na dvou úrovních. Zaprvé, Spojené státy se začaly dívat se stále větším podezřením na evropské snahy vytvořit jednotky, které budou stát mimo rámec Severoatlantické aliance. Za druhé, 11. září zcela proměnilo mezinárodní bezpečnostní klima a s ním i transatlantické bezpečnostní vztahy. Pod dojmem událostí bylo sice viditelné okamžité deklaratorní posílení transatlantických vazeb, když zvláštní summit Evropské unie vyhlásil Spojeným státům plnou podporu a francouzský deník *Le Monde* na své titulní straně hlásal „Všichni jsme Američané“, ale toto vyjádření solidarity v praxi dlouho nevydrželo (Müller 2006: 154).

Proměna politiky Spojených států směrem ke zvýšené jednostrannosti bezpečnostních akcí byla v Evropě sledována přinejmenším se značnými rozpaky. K tomu přispěla i snaha Spojených států omezit spolupráci v rámci společných institucí NATO a hledat jednotlivé evropské partnery zvlášť – přestalo tedy platit, že koalice (NATO) určuje problémy, ale problémy začaly určovat, jaká bude koalice. Tento přístup byl americkým prezidentem Bushem uplatněn v případě irácké operace, kdy se Spojené státy rozhodly jednat bez ohledu na své evropské spojence a proti velmi odmítavému postoji klíčových států evropské integrace, Francie a Německa. Spojené státy sice ze své pozice pod tlakem problémů v Iráku a postupného stahování či plánování odsunu jednotek některých spojenců (např. Španělsko, Itálie, Austrálie, Dánsko) postupně ustupují a snaží se najít více kompromisní cestu, přesto společnou řeč s Evropou hledají stále velmi obtížně.

V Evropě samé ovšem také existovaly a stále existují silné rozdíly v tom, jak se k Severoatlantické alianci, Spojeným státům a zajištění bezpečnosti v Evropě postavit. Zda jít svou vlastní cestou či cestou spolupráce s USA. Tento rozpor uvnitř Unie poměrně jasně ukázala krize po útoku Spojených států na Irák, kdy se členské státy Unie rozdělily na dva ostře vyhraněné tábory. Jeden z nich podporoval Spojené státy (např. Velká Británie, Španělsko, Itálie, většina tehdejších kandidátských zemí EU) a druhý vojenskou akci USA odmítal (např. Francie, Německo, Belgie). I když oficiálně byl tento interní konflikt ukončen na zasedání Evropské rady v Soluni v létě roku 2003, vědomí jistého evropského schizmatu, podpořené úvahami o „staré“ a „nové“ Evropě, stále přetrvává. Severoatlantické alianci jako bezpečnostnímu pilíři se i přes nadále existující rozpory nakonec podařilo přežít svou klinickou smrt a znovu se zapojit do operací v Afghánistánu a později na Balkáně. Jako přijatelná varianta budoucnosti se začala jevit situace, kdy Spojené státy nechají Unii převzít větší část odpovědnosti za bezpečnost ve svém okolí (Unii se například podařilo vyřešit bezpečnostní krizi v Makedonii v roce 2001) a otevře se tak prostor k funkčnímu a více či méně konsensuálnímu rozdělení rolí mezi NATO a Evropskou unií (Müller 2005: 69).

Tento poměrně slibně vypadající trend zásadním způsobem narušilo postupně, ale velmi výrazně zhoršování vztahů mezi Evropskou unií a Severoatlantickou aliancí po roce 2004. Mezi oběma organizacemi se začaly objevovat rozpory po rozšíření Evropské unie, a to kvůli jednomu z nových členských států – Kypru. Do Unie vstoupila jižní, etnicky převážně řecká část ostrova, přičemž severní část je obývána především Turky a existuje na něm pouze Tureckem uznaná tzv. Severokyperská turecká republika. Turecko, které je členem Severoatlantické aliance, řecký Kypr neuznává a odmítá s ním spolupracovat, což představuje významný problém především v bezpečnostní oblasti ve vztahu mezi NATO a EU. Na druhou stranu Kypr, s výraznou podporou Malty, obdobně znemožňuje snahy Unie o dohodu se Severoatlantickou aliancí. Veškeré akce, u kterých je nutná spolupráce NATO a EU, jsou tak výrazně omezeny. Stejně tak jsou odloženy plány na uzavření dohod mezi oběma organizacemi, které by potenciálně mohly prohloubit existující bezpečnostní spolupráci založenou na dohodách „Berlín plus“.<sup>2</sup> Současná situace výrazně nepřeje jejich společným aktivitám, což představuje značné hrozby pro některé výbušné oblasti, které právě spolupráci obou aktérů potřebují, především jde o Afghánistán a Kosovo. Budoucí bezpečnostní spolupráce USA, EU a NATO je aktuálně značně nejistá, což není ani pro jednoho z aktérů dlouhodobě výhodná varianta. Stejně tak je to i situace, které omezuje možnosti Spojených států a Evropské unie podporovat společně mezinárodní stabilitu a snažit se o omezení vojenských konfliktů ve světě.

---

2 Jedná se o mechanismus spolupráce mezi EU a NATO dojednaný v roce 2003.

# TRANSATLANTICKÉ HOSPODÁŘSKÉ VZTAHY

Pokud se při hodnocení transatlantických vztahů mluví o rozchodu, napětí či krizi, většinou jde o bezpečnostní problematiku či politické otázky. Je třeba vzít na vědomí to, že naprostá většina zmiňovaných zásadních sporů se týká zahraničněpolitických otázek a nikoliv hospodářských či obchodních vztahů. Zjevná výhoda hospodářské dimenze transatlantických vztahů ve srovnání s již zmíněnou dimenzí bezpečnostní je dána tím, že jsou motivovány ziskem a jasně řízeny mezinárodním právem. A ekonomická motivace ani mezinárodní právo nejsou příliš náchylné k tomu, aby podléhaly politickým výkyvům a nechaly se ovlivňovat bezpečnostními trendy. Když je tedy řeč o krizi transatlantických vztahů, je zároveň třeba připomenout, že transatlantické hospodářské vztahy jsou tak hluboké a rozsáhlé, jako nikdy předtím v historii (srov. např. Möttola 2006 či Hamilton-Quinlan 2004 a 2007).

Nejprve se podívejme, jaký je skutečný vzhled transatlantických hospodářských vztahů. Spojené státy a Evropská unie jsou vzájemně svými největšími obchodními partnery. Přitom vytvářejí největší obchodní partnerství na světě, které zabírá přibližně čtyřicet procent celkového světového obchodu. Spojené státy jsou největším zdrojem zahraničních investic v Evropě, členské státy Evropské unie jsou největším zdrojem zahraničních investic ve Spojených státech. Americká a evropská ekonomika jsou velmi kompatibilní, jsou přibližně stejně velké a obdobně zaměřené.

Transatlantické hospodářské vztahy se odehrávají na dvou úrovních – bilaterální a multilaterální. Pokud jde o multilaterální vazby, Spojené státy a Evropská unie mají vzhledem ke svému dominantnímu postavení ve světové ekonomice zcela zásadní vliv na mezinárodní obchod a jeho regulaci. Jak USA, tak EU byly tradičně hlavními zastánci a motory liberalizace světového obchodu, a to jak prostřednictvím Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT), tak později skrze Světovou obchodní organizaci (WTO). Už sice díky nástupu nových ekonomických mocností neplatí, že mezinárodní hospodářské organizace jsou výhradně v rukou těchto dvou aktérů, ale přesto stále disponují Unie a Spojené státy takovým hospodářským a vyjednávacím potenciálem, že jakýkoliv pokrok v uvolnění světového obchodu je závislý na jejich souhlasu a podpoře. V rámci WTO se také řeší většina obchodních sporů, které se mezi USA a EU objeví, včetně známých témat, jako byly spory o banány, ocel či o geneticky modifikované potraviny.

Vedle multilaterální dimenze se nicméně velmi úspěšně rozvíjí i bilaterální vztahy obou hospodářských supervelmocí. V polovině 90. let dokonce probíhala ambiciózní jednání o vytvoření volného transatlantického trhu, zóny volného obchodu, která by zahrnovala země na obou stranách Atlantiku. Z těchto plánů postupně sešlo, vzhledem k poklesu zájmu o hospodářskou integraci jak v USA, tak v EU, a se

současným zvýšením zájmu o bezpečnostní problémy, které zatlačily ekonomické otázky do pozadí. Přes slibný začátek 90. let se oficiální spolupráce na uvolňování regulace vzájemných hospodářských vztahů postupně zhoršovala, nicméně transatlantický byznys rozkvétal a rostl do nebývalých rozměrů. Byť nástup prezidenta George Bushe jr. či válka v Iráku přinesly velké změny a spory v transatlantických vztazích, transatlantické hospodářství žádným zásadním způsobem nenarušily. Ekonomické vztahy se v podstatě ukázaly vůči politickému vývoji imunní.

Současným hnacím motorem neustálého dynamického rozvoje a propojování transatlantické oblasti jsou především zahraniční investice, přičemž investoři a společnosti z EU i USA jsou těmi, kdo tlačí na obnovu a zintenzivnění jednání na nejvyšší úrovni, která by směřovala k uvolňování pravidel pro obchod v regionu a liberalizaci hospodářských vztahů.

Nejnovějším výsledkem těchto snah bylo podepsání Rámce pro rozvoj transatlantické ekonomické integrace mezi EU a USA na summitu EU-USA v dubnu roku 2007, který odsouhlasili americký prezident George Bush, předseda Evropské komise José Barroso a německá kancléřka Angela Merkelová jako zástupce Unii tehdy předsedajícího Německa. Na základě tohoto programu byla vytvořena Transatlantická ekonomická rada, která má přispět k posílení spolupráce na nejvyšší vládní úrovni směrem k integraci atlantických trhů.

Transatlantické hospodářské vztahy mají jak pro Spojené státy, tak pro Evropskou unii primární význam. Nemají na ně zásadní vliv ani často medializované obchodní spory, které zasahují jen několik málo procent celkového obchodu. Transatlantické hospodářství můžeme chápat jako zvláštní lepidlo, které drží pohromadě celé atlantické společenství. Samozřejmě zde zůstává otázka, jak dlouho může toto lepidlo držet a jak velký je potenciál hospodářských vztahů překonat rozdíly v jiných oblastech.

## **POLITICKÉ A GLOBÁLNÍ PROBLÉMY V TRANSATLANTICKÝCH VZTAZÍCH**

Základním stavebním kamenem transatlantických vztahů byly vždy dva pilíře: bezpečnostní architektura a hospodářské vazby. V době po skončení studené války se nicméně objevilo velké množství mezinárodních problémů, které jsou chápány jako velká témata jak v Evropě, tak ve Spojených státech. Tyto otázky je možné členit do dvou skupin – vztahy ke státům a problematickým regionům na straně jedné a spory ohledně věcí, které mají nadstátní či transregionální rozměr, na straně druhé.

Pokud jde o první skupinu otázek, je možné sem zařadit transatlantickou spolupráci rovnocenných partnerů ve vztahu k Íránu či na Balkáně, kde Spojené státy přijaly a podporují vedoucí roli Evropské unie. Stejně tak sem ale spadají i spo-

ry ohledně postojů ke Kubě, kde USA často a ostře kritizují z jejich pohledu příliš měkký postoj Unie. Ne tak vyhraněný, nicméně obdobný spor panuje i ohledně vztahů k Číně. Je možné zmínit například poměrně vyhrocenou debatu o možnosti zrušení zbrojního embarga Evropské unie vůči Číně a potenciální americké reakci, která by v krajním případě zahrnovala omezení exportu technologicky vyspělých zbraňových systémů do Evropy.

Mezi problematické otázky patří také vztah k blízkovýchodnímu mírovému procesu, který pochopitelně oba transatlantičtí aktéři podporují a spolupracují v rámci Kvartetu. Nicméně zároveň má každý z nich jiné názory na vhodné řešení a zaujímá odlišné pozice k oběma stranám konfliktu. V tomto případě je přitom třeba mít na paměti, že pozice a vyjednávací možnosti Spojených států jsou výrazně vyšší než Evropské unie.

Stejnou řeč nemohou Spojené státy a Evropská unie najít také ve vztahu k Rusku. Vztah Evropské unie k Rusku je na rozdíl od Spojených států značně ovlivněn problematikou zajišťování energetické bezpečnosti, neboť Rusko představuje pro Evropu jednoho z klíčových dodavatelů surovin. Unie také nevnímá Rusko jako ohrožení své bezpečnosti v klasickém slova smyslu, zatímco Spojené státy vztah k Rusku do značné míry vidí především zorným úhlem klasických bezpečnostních témat, jako jsou zbraně hromadného ničení či otázky protiraketové obrany.

Co se týče druhé skupiny problémů, najdeme zde témata, na kterých se Evropská unie a Spojené státy dokáží shodnout a poměrně efektivně na nich společně pracují. Lze zmínit především boj proti šíření zbraní hromadného ničení, organizovanému zločinu či koordinaci v boji proti terorismu. I přes některé rozdíly v prostředcích řešení zde existuje shoda na tom, které problémy je třeba řešit. Stejně tak zde ale najdeme i množství konfliktních otázek, mezi které patří například široce popularizovaná otázka ochrany životního prostředí. V této politice Spojené státy dávají přednost především vnitrostátním nástrojům a opatřením, zatímco Evropská unie podporuje řešení prostřednictvím mezinárodních smluv – tento problém je asi nejlépe viditelný u Kjótského protokolu týkajícího se klimatických změn a skleníkových plynů. Mezi další sporné body patří postoj k Mezinárodnímu trestnímu tribunálu, jehož jurisdikci Spojené státy trvale odmítají přijmout, či pohled na trest smrti, kde se Evropská unie zasazuje o jeho globální zákaz, zatímco USA patří k zemím, kde je prováděn jeden z nejvyšších počtů poprav ročně na světě.

Zároveň tak v mezinárodní politice najdeme množství otázek, kde jsou transatlantické vztahy a jejich blízkost základním stavebním kamenem pro hledání odpovědí a řešení, ale také otázky, jež jsou charakteristické zcela odlišným pohledem USA a EU na problém i způsob vypořádání se s ním.

## ZÁVĚR

Klíčovou otázkou jakékoliv debaty o transatlantických vztazích posledních let zůstává jejich „budoucnost“. Existuje vcelku shoda na tom, že transatlantické vztahy, či alespoň jejich bezpečnostní část, jsou v krizi. Na co jsou ovšem rozdílné názory, to je míra této krize. Otázka zní, zda jde o krátkodobé problémy, vycházející hlavně z konfliktu v Iráku, či jde o dlouhodobou strukturální proměnu? Mezi nejznámější zastánce vize dlouhodobé proměny vztahů patří především americký neokonzervativce Robert Kagan, který svou představu transatlantického rozchodu představil v knize *Labyrint síly a ráj slabosti*. Podle některých dalších autorů jsou pohledy Spojených států a Evropy rozdílné příliš v mnoha oblastech. Např. Marcel Van Herpen zachytil šest složek současného atlantického napětí: rozdíl ve vnímání, kapacitách, přístupu, hodnotách, náboženství a ve strategii (Van Herpen 2004: 199). Optimističtější varianty (srovnej např. Baylis – Roper 2006) spíše předpokládají, že zde existuje prostor pro redefinici a zlepšení transatlantických vztahů, které je jen třeba nastavit správným způsobem.

Značný dopad na jejich podobu by mohly mít politické změny na obou stranách Atlantiku. Pokud jde o Evropu, bezesporu vstřícnější a přátelštější postoj ke Spojeným státům se prosazuje ve Francii po zvolení Nicolase Sarkozyho prezidentem a v menší míře platí totéž pro Německo po zvolení Angely Merkelové spolkovou kancléřkou. Tyto země byly přitom chápány jako vnitřní jádro antiamerických postojů v Evropě. Otázkou sice zůstává, jaký bude postoj nejbližšího evropského spojence USA, Velké Británie, po změně na postu premiéra a nástupu Gordona Browna, od kterého se pravděpodobně nedá očekávat taková podpora Spojeným státům jako od jeho předchůdce Tonyho Blaira. Přesto není pravděpodobné, že by mělo dojít k zásadní změně britské politické linie. A situace, ve které jsou spolupráci se Spojenými státy nakloněny Velká Británie, Francie a Německo, rozhodně skýtá potenciál pro vylepšení vzájemných vztahů.

O podobných změnách se dá spekulovat i na druhé straně Atlantiku. Jistým signálem mohly být volby do Kongresu v roce 2006, ve kterých získali většinu demokraté. Mnohem více se ovšem čeká od prezidentských voleb v roce 2008, a to jak v souvislosti s tím, že skončí administrativa George Bushe jr., tak i s možností vítězství demokratického kandidáta. V Evropě jsou představitelé Demokratické strany, obzvláště po osmileté spolupráci s administrativou Billa Clintona, chápáni jako mnohem vstřícnější vůči evropským potřebám a zájmům. Hypotetickou otázkou samozřejmě zůstává, nakolik podobná situace může nastat ve značně odlišném mezinárodním prostředí. Nicméně i v případě vítězství republikánského kandidáta se dá očekávat přinejmenším snaha o zlepšení vzájemných vztahů, neboť Evropa není v současnosti zdaleka tak silně protirepublikánsky naladěna, jako tomu bylo při volbách v roce 2004.

Je zřejmé, že ke zlepšení transatlantických vztahů musí svým dílem přispět obě strany. I když Spojené státy a Evropu již nespojuje jeden společný nepřítel jako v časech studené války, bylo by promarněnou příležitostí, kdyby pocit atlantické sounáležitosti vyprchal a stal se historií. A to i přesto, že zde není aktuálně viditelný nepřítel.

Jako nejpříjemnější varianta pro budoucnost transatlantických vztahů se jeví vytvoření partnerství vzájemně se doplňujících aktérů, kteří jsou schopni si s ohledem na své možnosti rozdělovat úkoly na globální úrovni.

Spojené státy by měly akceptovat představu Evropské unie o multilaterálním světě řízeném pravidly a brát na své spojence větší ohled při vytváření a implementaci své zahraniční politiky. Zároveň by USA měly vzít v potaz snahu Unie prosadit se jako globální hráč v mezinárodní politice a přivítat ji s tím, že otevírá prostor k tomu, aby Evropská unie převzala větší díl odpovědnosti za globální bezpečnost. Američané od svých evropských spojenců očekávají, že budou schopni zlepšit také své vojenské capacity potřebné právě k naplňování tohoto cíle.

Evropská unie by měla být schopná hovořit se Spojenými státy jednotným hlasem a směřovat svou politiku nikoliv k soutěžení s nimi, ale ke spolupráci a koordinaci při řešení mezinárodních problémů. Evropa by měla pochopit, že Spojené státy na rozdíl od Evropanů tolik nevěří v postmoderní svět řízený pravidly. Spojené státy by na oplátku měly podpořit snahu Evropské unie řešit problémy nejprve prostřednictvím pravidel, dohod a mezinárodních organizací, prostřednictvím multilateralismu, o kterém je ale musejí Evropané přesvědčit, že může být efektivní. Samozřejmě je třeba mít na paměti, že každý z aktérů preferuje způsoby řešení, které mu umožňují nástroje, jimiž disponuje. To platí především pro evropskou podporu multilaterálních řešení ve chvíli, kdy Unie nedisponuje efektivní vojenskou silou srovnatelnou s USA.

Spojené státy a Evropská unie jsou dva nejsilnější představitelé demokratického světa, kteří se mohou postavit výzvě 21. století, ale uspět pravděpodobně mohou jen v případě, že budou spolupracovat. Spojené státy se musí naučit naslouchat svým evropským spojencům, Evropa se musí naučit efektivně jednat. Za transatlantickým partnerstvím stojí společné úspěchy a společné hodnoty, na kterých se dá stavět i další budoucnost transatlantických vztahů.

## ZDROJE

BAYLIS, J., ROPER, J. *The United States and Europe: Beyond the Neo-conservative Divide?* London: Routledge, 2006.

HAMILTON, D., QUINLAN, J. P. *The Transatlantic Economy 2006*. Washington: Center for Transatlantic Relations, 2007.

HAMILTON, D., QUINLAN, J. P. *Partners in Prosperity: The Changing Geography of the Transatlantic Economy*. Washington: Center for Transatlantic Relations, 2004.

VAN HERPEN, M. *Six Dimensions of the Growing Transatlantic Divide: Are the US and Europe Definitively Drifting Themselves Apart?* In HALL, Gardner. *NATO and the European Union, New World, New Europe, New Threats*. Ashgate Aldershot, 2004, s. 198–216.

MÖTTOLA, K (ed.). *Transatlantic Relations and Global Governance*. Washington: Center for Transatlantic Relations, John Hopkins University. 2006.

MÜLLER, D. *Evropská unie a Spojené státy americké – bezpečnostní dimenze transatlantických vztahů*. In Závěšický, J. (ed.): *Evropská unie a její bezpečnost*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2006, s. 152–165.

MÜLLER, D. *Nové členské státy mezi Evropskou unií a Severoatlantickou aliancí*. In Závěšický, J. (ed.) *Bezpečnostní (ne)stabilita*. Praha: Klub mladých Evropanů, 2005, s. 64–69.

SCHAKE, K., BECHER, K. *How America Should Lead*. Policy Review Online, 114/2002. Dostupné z WWW: <http://www.policyreview.org/AUG02/schake.html>

## O AUTORECH

### **Martin Ježek**

Redaktor České televize, donedávna zpravodaj Českého rozhlasu na Balkáně. Absolvent oboru žurnalistika na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze. Vystudoval také srbský jazyk a literaturu na Filozofické fakultě Univerzity Karlovy v Praze. Do roku 2005 se zaměřoval hlavně na česko-německé vztahy a na německy mluvící země. V poslední době se věnuje především jihovýchodní Evropě, jeho hlavními tématy jsou kosovská otázka a integrace Balkánu do euroatlantických struktur. Věnuje se i historii a politice jednotlivých balkánských zemí.

### **Jakub Klepal**

Zástupce výkonného ředitele Nadace Forum 2000. Dříve pracoval jako novinář v agentuře TVD (2000-2001) a jako novinář na volné noze a překladatel v Mexico City (2002-2003). Je analytikem latinsko-americké politiky a ekonomiky v Asociaci pro mezinárodní otázky. Získal výzkumné stipendium na Universidad Nacional Autónoma de México v Mexico City (2001) a Fulbrightovo stipendium na Monterey Institute of International Studies v USA (2001-2002). Vystudoval Mezinárodní teritoriální studia a Americká studia na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze.

### **Jakub Kulhánek**

Autor je analytikem a vedoucím Východoevropského programu Výzkumného centra Asociace pro mezinárodní otázky. Studuje na Institutu mezinárodních studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze. V minulosti například absolvoval roční studijní pobyt na University of Kent ve Velké Británii. Zaměřuje se na problematiku ruské zahraniční politiky, především na její západní dimenzi.

### **Jan Marian**

Absolvent Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, oboru Ruská a východoevropská studia, v současnosti student doktorského studia tamtéž. Pracuje v nevládním sektoru, zaměřuje se na problematiku postsovětského prostoru (zejména vývoje v Bělorusku, Moldavsku a problematiku ruského federalismu).

### **Filip Moravec**

Člen Česko-arabské společnosti. Student Filozofické fakulty Západočeské univerzity v Plzni, v letech 2000-2002 studoval Fakultu humanitních studií Univerzity Karlovy v Praze. V roce 2007 absolvoval Robinson-Martin Security Scholars Program na Prague Security Studies Institute. Jako analytik Výzkumného centra Aso-

ciace pro mezinárodní otázky se zaměřuje na aktuální politickou, ekonomickou a sociální situaci v zemích Blízkého východu, zejména pak na izraelsko-palestinský mírový proces a palestinský islámský radikalismus. Dále se zabývá politikou zemí Evropské unie vůči Blízkému východu, především otázkou finanční pomoci Palestině. Publikuje v českých periodikách (např. Respekt, Mezinárodní politika) a komentuje pro Českou televizi a Český rozhlas.

#### **David Müller**

Absolvent politologie, práv, mezinárodních vztahů a evropských studií na Masarykově univerzitě a mezinárodních teritoriálních studií na Univerzitě Karlově. V současnosti je studentem doktorského programu politologie na Fakultě sociálních studií MÚ. Zaměřuje se především na vnější vztahy Evropské unie: analýzu pozice Evropské unie v mezinárodní politice, především na její vnější obchodní politiku, na problematiku transatlantických vztahů, mezinárodního hospodářského práva a nově na rozvojová studia.

#### **Václav Nekvapil**

Absolvent politologie na Filozofické fakultě Univerzity Karlovy v Praze, kde je zároveň studentem doktorského studia (od roku 2005). Od ledna 2008 studuje v rámci Cycle international d'administration publique na ENA ve Francii. V minulosti byl ředitelem pro výzkum Asociace pro mezinárodní otázky. Zaměřuje se na Francii, Evropskou unii, soudobý antisemitismus a na dopady blízkovýchodního konfliktu na evropskou a zvláště francouzskou společnost.

#### **Václav Prášil**

V roce 2007 absolvoval evropská studia na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze. Působí jako analytik Asociace pro mezinárodní otázky. Zabývá se politickým, bezpečnostním a ekonomickým vývojem v teritoriu subsaharské Afriky. Dále se věnuje tématům vztahů Evropské unie a rozvojových zemí a francouzské zahraniční politiky.

#### **Simone Radačičová**

Studentka západoevropských studií na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze a Iberoamerikanistiky na Filozofické fakultě UK (od roku 2006). V zimním semestru 2007 absolvovala semestrální pobyt na Kansas State University v USA. Zajímá se o dění v Evropské unii (zejména pak ve Francii) a v Latinské Americe.

### **Jan Šnidauf**

Vystudoval blízkovýchodní studia na Filozofické fakultě a mezinárodní teritoriální studia na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze. Absolvoval studijní pobyty v Káhiře, Berlíně a Washingtonu DC. Pracoval v Senátu Parlamentu ČR a Nadaci Forum 2000. Je analytikem Asociace pro mezinárodní otázky v oblasti Blízkého východu, islámu, islamismu a mezinárodního dění ve vztahu k muslimskému světu. Na tato témata poskytuje komentáře pro média a publikuje články v tisku. V současnosti pobývá na School of Oriental and African Studies v Londýně.

### **Michal Thim**

Výkonný ředitel Výzkumného centra Asociace pro mezinárodní otázky. Jako analytik se zabývá zahraniční politikou Turecka, regionem Jižního Kavkazu a Evropskou politikou sousedství. Členem Asociace pro mezinárodní otázky je od května 2006. Studuje v magisterském oboru politologii na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze.

### **Luboš Veselý**

Absolvent Institutu mezinárodních studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze. Působil v zahraničním oddělení Kanceláře prezidenta republiky (2000–2002) a společnosti Člověk v tísni (2003–2005). V letech 2006 až 2007 byl ředitelem Výzkumného centra Asociace pro mezinárodní otázky. Věnuje se moderním dějinám a aktuálnímu vývoji ve střední a východní Evropě a na Jižním Kavkaze, energetické bezpečnosti a východní dimenzi Evropské politiky sousedství.

# ASOCIACE PRO MEZINÁRODNÍ OTÁZKY

Asociace pro mezinárodní otázky (AMO) je přední český nezávislý think-tank v oblasti mezinárodních vztahů a zahraniční politiky. Základním posláním AMO je přispívat k hlubšímu porozumění mezinárodnímu dění. Naším cílem je zprostředkovávat dialog mezi akademiky, politiky, diplomaty, novináři, zástupci bysnyu a široké veřejnosti, a za tímto účelem se věnujeme celé řadě vzdělávacích a výzkumných aktivit.

## K DOSAŽENÍ SVÝCH CÍLŮ ASOCIACE:

- formuluje a vydává studie a analýzy
- pořádá mezinárodní konference, expertní semináře, kulaté stoly, veřejné diskuse
- organizuje vzdělávací projekty
- prezentuje kritické názory a komentáře k aktuálnímu dění pro domácí a zahraniční média
- vytváří příznivější podmínky pro růst nové generace expertů
- podporuje zájem o disciplínu mezinárodních vztahů mezi širokou veřejností
- spolupracuje s řadou dalších domácích i zahraničních institucí

## VÝZKUMNÉ CENTRUM

Výzkumné centrum Asociace pro mezinárodní otázky bylo založeno v říjnu 2003 jako jeden z hlavních pilířů činnosti Asociace zaměřený na výzkum, analýzu a popularizaci výzkumu v oblasti mezinárodních vztahů a zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky.

Náplní činnosti Centra je přispívat k identifikaci a analýze problémů důležitých pro zahraniční politiku České republiky a její postavení v současném světě. Centrum poskytuje nezávislé analýzy, vytváří prostor pro odbornou i veřejnou diskusi o problémech mezinárodní politiky a navrhuje jejich možná řešení. Činnost Centra lze rozdělit do dvou základních, vzájemně provázaných oblastí: výzkumu a expertní analýzy na straně jedné a zprostředkování politického a odborného dialogu na straně druhé.

Cílem publikace je zamyslet se nad možnostmi, nástroji a cíli vnějších politik Evropské unie (EU) a nad současným stavem angažovanosti EU ve světě. Důraz je kladen na roli Unie ve vybraných zemích či regionech nejen s ohledem na Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU, ale také vzhledem k její politické a ekonomické roli v prostoru svého sousedství. Publikace zároveň reflektuje potenciál Evropské unie stát se jedním z hlavních „hráčů“ ve světové politice a mluvit jedním hlasem i v zahraničněpolitických otázkách. Opomenuta není ani otázka omezenosti prostoru pro společnou evropskou politiku s ohledem na tradice a ambice zahraniční politiky jednotlivých členských států.

Jednotlivé kapitoly představují studie analytiků Výzkumného centra Asociace pro mezinárodní otázky a jeho externích spolupracovníků. Příspěvky vznikaly v průběhu roku 2007.



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs