

**Romain Yakemtchouk:**  
***La politique étrangère de l'Union européenne.***

**1. éd. Paris: L'Harmattan, 2005, 482 stran, ISBN 2-7475-8684-7 (signatura knihovny ÚMV 52 048).**

„Evropská unie je... první světovou ekonomickou mocností. Nyní by chtěla zaujmout místo, které by odpovídalo této situaci, v oblasti mezinárodní politiky“ (Yakemtchouk, 2005, s. 471). Tato slova ve stručnosti charakterizují hlavní důvody vzniku a klíčové aspirace společné zahraniční politiky Evropské unie, jíž se ve své nejnovější publikaci zabývá emeritní profesor lovaňské univerzity Romain Yakemtchouk. Kniha je určena čtenářům, kteří nechtějí o tématu získat pouze základní přehled, ale mají zájem seznámit se s ním do podrobností. Pro ty se dílo nepochybně stane užitečným zdrojem informací, jež jsou v něm velmi pečlivě sebrány a logicky utříděny podle svého zaměření. Určité zklamání nicméně může přinést absence seznamu použitých pramenů a také relativně omezený poznámkový aparát, který v některých případech ani nedovoluje přesně určit, odkud autor čerpá různé údaje a v textu citované výroky.

Publikace je ne zcela rovnoměrně rozdělena do šesti částí, z nichž ty delší se dále člení na kapitoly a podkapitoly. Část první se zabývá historickým vývojem společné evropské zahraniční politiky. Autor připomíná některé iniciativy, předložené v období po druhé světové válce, podrobně se však zastavuje až u tzv. *Fouchetova plánu*. S ním vystoupil v roce 1961 francouzský politik Ch. Fouchet, jenž v něm členským státům Evropského hospodářského společenství (EHS) doporučil, aby zahájily rozsáhlou politickou a bezpečnostní spolupráci, spočívající na mezivládním základě a na zásadě jednomyslnosti. Plán původně vzbudil vcelku pozitivní reakce, po přepracování, vyvolaném zásahem de Gaulla, na něj ale začalo být pohlíženo jako na pokus Francie vnutit svou vůli ostatním, a proto nakonec došlo k jeho zamítnutí.

Skutečné základy *Evropské politické spolupráce* (EPS) byly položeny v roce 1970, a to jako reakce na uveřejnění tzv. *Davignonovy zprávy*. Zpráva, kterou vypracoval výbor zástupců ministerstev zahraničních věcí členských států EHS pod vedením Belgičana E. Davignona, nebyla sama o sobě nijak revoluční. Státy si podle ní měly vyměňovat informace a pravidelně konzultovat důležité problémy zahraniční politiky. Spolupráce měla probíhat na mezivládní úrovni a závazky z ní vznikající měly mít čistě politický, nikoli právní charakter. Nepočítalo se se zřízením jakýchkoli administrativních struktur. Zpráva nezbudila větší pozornost, přesto či možná právě proto jí Rada ministrů v říjnu 1970 vyslovila svou podporu.

Modality EPS byly upřesněny v tzv. *Kodaňské zprávě* z července 1973, která zavedla mimo jiné čtyři pravidelná setkání ministrů zahraničních věcí zemí EHS ročně. Dalším významným mezníkem se stalo přijetí *Jednotného evropského aktu* (JEA) v únoru 1986. JEA provedl to, s čím původně nepočítala tzv. *Davignonova zpráva*, tedy institucionalizoval EPS a vybavil ji právním základem. Tím se stal článek 30 JEA, v němž se státy zavázaly „vzájemně se informovat a vést konzultace o všech zahraničněpolitických otázkách obecného významu“ a „zajišťovat postupný rozvoj a vymezení společných principů a cílů“ (článek 30). Článek dále předvídal vytvoření sekretariátu EPS v Bruselu a potvrzoval pravomoci, jež v oblasti zahraniční politiky fakticky již od roku 1974 vykonávala Evropská rada.

V únoru 1992, po přijetí *Maastrichtské smlouvy*, vstoupila EPS do kvalitativně nové fáze svého vývoje a transformovala se ve *Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku* (SZBP). Ta se zařadila mezi tři hlavní pilíře nově zřízené Evropské unie (EU), a to společně s Evropskými společenstvími a spoluprací v oblasti justice a vnitra. SZBP opět spočívala na principu mezivládní spolupráce a jejím základním cílem bylo dbát o „zachová-

*ní společných hodnot, základních zájmů a nezávislosti Unie“ (Yakemtchouk, 2005, s. 91). Nejdůležitější rozhodnutí přijímala jednomyslně Rada EU, a to ve formě obecnějších společných postojů a konkrétnějších společných akcí. Určitá, byť nepřilíh široká oprávnění získala též Evropská komise. Kompetence k rozhodování o záležitostech SZBP naopak nebyly vzhledem k jejich převážně politické povaze svěřena Evropskému soudnímu dvoru.*

Pět let po vzniku SZBP, v říjnu 1997, přijaly členské státy Evropské unie další důležitý dokument – *Amsterodamskou smlouvu*, která v oblasti zahraniční politiky vycházela z potřeby přejít od „*společenství postojů ke společenství činů*“ (Yakemtchouk, 2005, s. 95). Smlouva zřídila úřad Vysokého představitele pro SZBP, jímž se v říjnu 1998 stal bývalý generální tajemník NATO Javier Solana. Ten tuto funkci po svém znovuzvolení v roce 2003 vykonává dodnes. Do rozhodovacího mechanismu SZBP byl doplněn nový nástroj – společné strategie, jednomyslně přijímané Evropskou radou. Ty mají vymezovat stanovisko EU k otázkám širšího významu. Jak však konstatoval již v lednu 2001 Solana, v praxi se zatím příliš neosvědčily a často připomínají spíše „*inventář existujících politik a... rutinní cvičení, jímž nikdo nevěnuje pozornost*“ (Yakemtchouk, 2005, s. 103).

Posledním dokumentem relevantním z hlediska vývoje SZBP je tzv. euroústava, která byla podepsána v říjnu 2004. Tzv. euroústava vytváří post ministra zahraničních věcí Evropské unie, jenž má zastupovat Unii ve vnějších vztazích, a zavádí institut stálého předsednictví Evropské rady. Předseda, volený na období dvou a půl roku, zaujme fakticky místo prezidenta EU a aktivně se zapojuje do tvorby evropské zahraniční politiky. To vše samozřejmě za předpokladu, že tzv. euroústava vstoupí v platnost, což se po jejím odmítnutí v referendech v Nizozemsku a ve Francii nezdá zcela jisté. Recenzovaná publikace byla zřejmě dopsána již na počátku roku 2005, a proto v ní bohužel nejsou reflektovány výsledky referend, stejně jako možný dopad neratifikace smlouvy na další budování SZBP. Totéž – byť tentokrát jistě z jiných důvodů – platí i o poslední vlně rozšíření Evropské unie z 1. 5. 2004, jejíž význam pro zahraniční politiku EU kniha v podstatě nehodnotí.

Kromě předložení popisu vývoje zahraniční politiky EU se autor v první části své knihy pokouší určit hlavní faktory, které dlouhodobě brzdí pokrok ve sledované oblasti. Řadí mezi ně absenci hnacího motoru politické integrace v EU, jenž by zde sehrával podobnou úlohu jako Evropská komise v rámci prvního pilíře; zásadu jednomyslnosti, která vlastně dává každému státu právo veta; faktickou nerovnost členských států EU, kterou zvyšuje trvalé působení některých z nich v důležitých mezinárodních institucích typu skupiny G-7 a Rady bezpečnosti OSN. Yakemtchouk také soudí, že se v EU dosud nepodařilo vytvořit společnou evropskou identitu, jež by se mohla projektovat do vnějších vztahů.

Různost zájmů, charakteristická zvláště pro velmoci (Francii, Německo a Velkou Británii), které jsou údajně jako jediné schopny vést aktivní zahraniční politiku, způsobuje neshody a vede k tomu, že EU na události ve světě často reaguje pouze deklaratorními prohlášeními, odrážejícími nejmenšího společného jmenovatele. Autor věří, že vlivem uvědomění si společných hodnot (ochrana lidských práv a dalších), postupného propojování SZBP s již komunitarizovanými sférami a působení občanské společnosti by mohlo dojít k posunu. Ten by podle jeho názoru neměl vyústit v úplné „znadnárodnění“ evropské zahraniční politiky, ale ve stav, jenž by umožňoval přihlížet ke specifickým jednotlivých zemí a „*budovat Evropu bez rozbití států (faire l'Europe sans défaire les Etats)*“ (Yakemtchouk, 2005, s. 16). Jak tohoto stavu dosáhnout, to již ovšem autor neuvádí.

*Druhá část* recenzované publikace se věnuje společné evropské bezpečnostní a obranné politice. Již v květnu 1952 podepsalo pět států EHS smlouvu, vytvářející Evropské obranné společenství (EOS). Zmíněná smlouva, jež byla odpovědí na rozhodnutí USA znovuvybrojit Německo, vyvolala odpor politické scény a veřejnosti v signatářských i jiných státech. To se plně projevilo v roce 1954, kdy francouzské Národní shromáždění odmítlo ratifikovat dokument, který považovalo za nerealistický a chimérický. Proto se evropské státy s výjimkou Francie začaly více než dříve orientovat na působení v NATO. Kromě toho se rozhodly prohloubit spolupráci v rámci tzv. Bruselského paktu z roku

1948, jehož modifikace v říjnu 1954 dala základ Západoevropské unii (ZEU). ZEU vznikla jako organizace kolektivní obrany ve smyslu článku 51 *Charty OSN* a jejím úkolem bylo zajistit kolektivní akce v případě agrese proti některému z členských států. Vzhledem k nárůstu vlivu NATO nikdy však nesehrávala významnější úlohu a od sedmdesátých let fakticky upadla v zapomnění.

Přes některé iniciativy z období studené války se myšlenka vybudovat evropskou bezpečnostní a obrannou politiku dočkala renesance až v devadesátých letech. *Maastrichtská smlouva* z roku 1992 jako první explicitně uznala možnost „zavést ve vhodný okamžik společnou obranu“ (Yakemichouk, 2005, s. 119). V témže roce přijaly členské státy ZEU *Petersberskou deklaraci*, která rozhodla o vytvoření zvláštních vojenských jednotek, určených k nasazení v humanitárních a mírových misích a v bojových akcích při zvládnutí krizí a při obnově míru. V návaznosti na uvedenou deklaraci došlo během devadesátých let ke zřízení několika vojenských brigád se specifickými úkoly, k nimž patřily například Eurocorps (1995, ochrana humanitárních konvojů) či Eurofor (1995, rychlé nasazení). V letech 1992–2001 se ZEU postupně zapojila do řady akcí, počínaje operací *Sharp Guard* v bývalé Jugoslávii (1993) a zdaleka nekonče účastí na zajišťování pořádku v Albánii (1997) či odminování Chorvatska (1999–2001). Během těchto akcí vyšly nicméně najevo i některé nedostatky ZEU, spojené například s logistickým zabezpečením, s interoperabilitou či s plánováním, v jejichž důsledku nemohla tato organizace konkurovat výkonnější Severoatlantické alianci.

Evropské státy si nedostatky záhy uvědomily a začaly postupně pracovat na jejich odstranění. Stále více se přitom ozývaly hlasy volající po integraci ZEU do Evropské unie a po zavedení skutečně celounijní bezpečnostní a obranné politiky. Rozhodnutí v tomto směru bylo nakonec schváleno během zasedání Evropské rady v Kolíně nad Rýnem (1999). Na jeho základě měla zaniknout ZEU a její úkoly a pravomoci převzít EU. Tento scénář se z důvodů, které autor blíže nespecifikuje, prozatím nerealizoval, a tak ZEU dále existuje – byť spíše formálně – paralelně s EU. K vývoji došlo alespoň v doktrinální a institucionální oblasti. V roce 1999 byl definován *Evropský základní cíl*, tedy schopnost EU nasadit do šedesáti dnů vojenské síly do velikosti armádního sboru na dobu cca jednoho roku k plnění petersberských úkolů. Následně vznikly politicko-vojenské struktury, a to Politický a bezpečnostní výbor, Vojenský výbor a Vojenský štáb.

Zvláště úspěšným se pro EU stal rok 2003. V listopadu toho roku schválila Evropská rada zřízení *Evropské obranné agentury*, jež by se měla zaměřovat například na budování vojenských kapacit, na zavádění nových programů vyzbrojování či na vojenský výzkum. V prosinci pak byla přijata *Evropská bezpečnostní strategie*, která představuje základní ideové východisko společné evropské bezpečnostní a obranné politiky. Kromě budování společné obrany se EU – jak ukazuje Yakemichouk – angažuje i v procesu odzbrojování, zvláště pokud jde o zbraně hromadného ničení a o některé konvenční zbraně (protipěchotní miny, oslepující laserové zbraně a další). Pokouší se také regulovat obchod se zbraněmi a jejich vývoz, který od roku 1998 upravuje právně nezávazný *Kodex chování ve věci vývozu zbraní*. Ten definuje kritéria, jež by měli exportéři při rozhodování o vývozu brát v úvahu. Mezi nimi figuruje například stav lidských práv v cílové zemi nebo vliv na regionální stabilitu.

*Další tři části* recenzovaného díla, které jsou všechny relativně stručné, pojednávají o vztahu Evropské unie k několika aktuálním problémům mezinárodních vztahů, a to konkrétně k terorismu, k fungování OSN a k lidským právům. V části, věnované *terorismu*, se autor víceméně omezuje na to, že vypočítává hlavní teroristické činy, spáchané po roce 1945 v Evropě a částečně mimo ni, a uvádí, jak na tyto činy reagovala EU. Připomíná též *Evropskou úmluvu o potlačování terorismu*, podepsanou v rámci Rady Evropy v roce 1977. Pozornosti se naproti tomu poněkud překvapivě téměř nedostává opatření, která v boji proti terorismu přijala zvláště v období po 11. 9. 2001 sama EU. Tato opatření přitom obsahují některé zajímavé a mnohdy kontroverzní prvky, jako je evropská definice te-

rorismu, seznamy osob podezřelých z terorismu či institut eurozatykače. V knize rovněž chybí zamyšlení nad významem a účelností nových protiteroristických nástrojů Rady Evropy, ať již jde o *Protokol k Evropské úmluvě o potlačování terorismu* z roku 2003, či o *Směrnice o lidských právech a boji proti terorismu* z roku 2002.

Evropská unie jako zastánce multilateralismu dlouhodobě podporuje OSN, kterou považuje – jak její členské státy uvedly již v *Deklaraci o Spojených národech* z roku 1975 – za „nezbytný nástroj setkávání, vyjednávání a spolupráce“ (Yakemtchouk, 2005, s. 180). Od roku 1974 má ES/EU při OSN své stálé zastoupení a disponuje zde statusem pozorovatele. Evropské země jsou také největším přispěvatelem do rozpočtu této světové organizace, na němž se podílejí celými 38 % (na rozpočtu mírových operací až 40 %). Vzhledem k různorodosti zájmů nevystupují ovšem členské státy EU v OSN a v jejích orgánech vždy jednotně. To se odráží například v odlišnostech jejich hlasování v Radě bezpečnosti (RB), na něž autor opakovaně upozorňuje. Ve snaze zlepšit situaci vyzvala *Maastrichtská smlouva* státy k tomu, aby koordinovaly své aktivity v mezinárodních organizacích a hájily společné zájmy EU. *Amsterodamská smlouva* se dokonce obracela přímo k evropským stálým členům Rady bezpečnosti OSN, jimž uložila informovat ostatní státy EU o dění v tomto orgánu a vystupovat zde na podporu postojů a zájmů Unie. Prozatím nic nenasvědčuje tomu, že by uvedené kroky vedly k výraznějším pozitivním změnám. Mimo rámec recenzovaného díla zůstává přes svou aktuálnost problém reformy OSN. Autor se jen zmiňuje o úvahách o možnosti přiznat EU nejspíše na úkor Francie a Velké Británie stálé místo v Radě bezpečnosti OSN, které oprávněně hodnotí jako nerealistické. Dalšími aspekty reformního procesu a přístupem EU k němu se již nezabývá, a to přesto, že evropské státy si v této oblasti mnohdy počínaly dost aktivně.

*Lidská práva* tvoří jeden ze základních ideových východisek zahraniční politiky Unie. Bylo tomu tak částečně již během studené války, kdy ES sehrávala významnou úlohu v rámci jednání Konference o bezpečnosti a spolupráce v Evropě (KBSE). Skutečně zásadní místo v zahraničněpolitické agendě EU ale lidská práva zaujala teprve po roce 1989. Jejich dodržování sloužilo jako kritérium při uznání nových států, vzniklých po rozpadu Jugoslávie, hodnotilo se při navazování vztahů a poskytování pomoci zemím bývalého SSSR a v roce 1997 se stalo podmínkou přijetí do Unie. Od počátku devadesátých let začala navíc EU zapojovat do bilaterálních a multilaterálních smluv s externími partnery tzv. lidskoprávní klauzule. Tyto klauzule, jež figurují například v dohodách z Lomé (1989) a z Cotonou (2000), uzavřených se skupinou států Afriky, Karibiku a Pacifiku (skupina ACP), ukládají smluvním stranám povinnost dbát o rozvoj a dodržování lidských práv a předvídají sankce pro případ, kdy se tak neděje. V praxi – jak kniha ukazuje – jsou sankce využívány převážně ve vztahu k menším či méně vyspělým zemím a obvykle jde o dočasné ukončení či omezení rozvojové spolupráce, jak se stalo například v případě Toga (1993), Nigeru (1996) či Haiti (2001). S velkými a/nebo vlivnými státy se EU naproti tomu spíše pokouší vést trvalý politický dialog, v němž nebývá tolik prostoru pro přímý nátlak.

V *poslední části* recenzované publikace, která zabírá více než polovinu textu, se autor zaměřuje na přístup Evropské unie k nejvýznamnějším otázkám mezinárodních vztahů v období od roku 1973 do současnosti. Konkrétně věnuje pozornost například izraelsko-arabské válce (1973), falklandské válce mezi Argentinou a Velkou Británií (1982), intervencí SSSR v Afghánistánu (1979), iránsko-irácké válce (1980–1988), válce v Perském zálivu (1991), rozpadu Jugoslávie, včetně bojů v Bosně a zásahu NATO v Kosovu (1991–1999), válce v Čečensku (od roku 1994), útoku proti Iráku (2003) či izraelsko-palestinskému konfliktu. Charakterizuje též postoj EU k jednotlivým regionům a státům, přičemž nejrozsáhleji pojednává o vztahu s Ruskem, jímž se Yakemtchouk ve svých pracích zabýval již dříve. Témata jsou rozebrána do značných podrobností a s výraznou převahou deskripce nad analýzou. Přesto lze z textu vyvodit některé obecnější závěry, platné pro zahraniční politiku EU. Ty zčásti odpovídají tezí, k nimž autor dospěl v první části publikace při hodnocení SZBP, a zčásti tyto teze doplňují.



První ze závěrů říká, že evropské země jsou vzhledem k různorodosti svých zájmů schopny shodnout se na jednotné zahraničněpolitické linii jen zřídka. Většinou se tak děje v případech, kdy se určitá událost přímo netýká žádného členského státu EU a dochází k ní v oblastech bez většího strategického významu (odsouzení bojů v Somálsku a jiných). Za studené války a výjimečně i dnes navíc jako sjednocující faktor působilo vědomí existence společného nepřítele (viz kritika sovětské intervence v Afghánistánu v roce 1979). A konečně, evropské státy dokáží dosáhnout konsenzu tehdy, pokud se pohybují na značně obecné rovině, kde se od nich nevyžaduje přijetí specifických rozhodnutí (například četné deklarace o významu lidských práv). Jednoty se naopak nedaří dosáhnout ve věcech, na nichž je bezprostředně zainteresován některý členský stát EU či jeho spojenci, a v situacích, kdy má EU zaujmout zcela konkrétní stanovisko (viz spory o vhodný přístup k válce v Jugoslávii, odlišné názory na válku v Iráku v roce 2003 a další).

Za druhé, z prostředků zahraniční politiky Evropská unie jasně preferuje nástroje diplomatické a ekonomické. Do první skupiny patří kromě deklaratorních aktů, jichž EU produkuje obrovské množství, hlavně vyjednávání a jiné způsoby mírového urovnávání sporů. Ze druhé skupiny si zvláštní pozornost zaslouží hospodářské sankce, které EU poprvé použila v roce 1982. Od té doby se k nim uchyluje poměrně často a při nejrůznějších příležitostech (porušování lidských práv v některých afrických zemích, válka v Jugoslávii a podobně). Váhavě naproti tomu přistupuje EU k použití ozbrojené síly. Zde zčásti dobrovolně z důvodů jisté nedůvěry k silovému řešení problémů a zčásti nedobrovolně kvůli nedostatečnému stupni rozvoje společné obranné politiky dlouhodobě setrvává ve stínu USA a NATO. V poslední době sice EU začíná svůj vojenský potenciál rozšiřovat, zdá se však pravděpodobné, že i nadále zůstane stoupencem umírněného multilateralismu.

Za třetí, pokud jde o obsah a o zaměření, velmi významnou úlohu v zahraničněpolitické agendě Evropské unie sehrává prosazování lidských práv, právního státu, demokracie a jiných koncepcí, které primárně vznikly právě v Evropě, v současné době jsou však prezentovány jako univerzální. Zvláště ve vztahu ke slabším partnerům EU v této sféře inklinuje k vystupování z pozice morálně nadřazeného subjektu, který se cítí oprávněn určovat druhým žádoucí modely chování. Tato tendence, jež se odráží například v již zmíněných tzv. lidskoprávních klauzulích, vyvolává podezření z nekolonialistických snah zastřešených lidskoprávní rétorikou. To je dále posilováno dvojím standardem, jež EU uplatňuje vůči různým partnerům v závislosti na jejich moci, vlivu a síle. Z dalších závěrů, které vyplývají z poslední části díla, je třeba se zmínit alespoň ještě o rozhodujícím vlivu velkých států na vymezení zahraničněpolitické agendy EU a o vzájemných rozdílech přístupu mezi jednotlivými orgány EU, které zdaleka nevždy vystupují jednotně.

Bývalý předseda Evropské komise J. Delors v roce 2004 prohlásil, že „zůstává skeptický, je-li hlasitě oznamováno, že se bude dělat společná zahraniční politika... Jednou tam možná dorazíme,... cesta ale bude dlouhá“ (citováno dle Yakemtchouk, 2005, s. 12). Tento názor by nejspíš sdílel i autor recenzovaného díla, který k tématu přistupuje se zdravým odstupem a s chvályhodnou snahou o objektivitu. Je jen škoda, že tato snaha jde někdy snad až příliš daleko a vede k tomu, že mnohá fakta a události jsou v textu pouze prostě zmíněny, aniž by se čtenáři dostalo jakékoli jejich analýzy či hodnocení. Navzdory tomuto nedostatku, který ostatně není pro Yakemtchoukovu tvorbu zcela netypický, má recenzovaná kniha nepochybně šanci najít si své čtenáře. I když totiž zřejmě nenabízí „souhrn všech relevantních prvků, jež musí znát a ovládat každý, kdo chce pochopit vývoj koncepce politické spolupráce od podpisu Římské smlouvy“ (citováno dle Yakemtchouk, 2005, s. 7), jak v předmluvě tvrdí E. Davignon, může nepochybně sloužit jako cenný pramen poznání jedné z nekomplikovanějších, současně však i nejzajímavějších oblastí aktivit EU. Oblastí, která se navíc od 1. 5. 2004 přímo týká také naší země.

Veronika Bílková