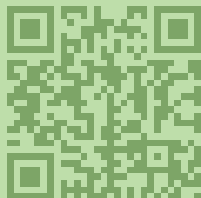




Jean Monnet Centre of Excellence

mec.mendelu.cz



ISBN 978-80-87106-72-3



9 788087 106723 >

Nakladatelství Martin Stříž  
Bučovice, Česká republika  
www.striz.cz

Mgr. Monika Brusenbauch Meislová, Ph.D.

## Hledání jednotného hlasu? Potenciál a limity zahraniční politiky EU

- EU má nezbytný potenciál hrát v dnešní světové politice významnou roli.
- Navzdory svému potenciálu zůstává zahraniční politika EU nejednotná a neschopná jednat rozhodně.
- Efektivnější koordinace mezi příslušnými aktéry a posílená kapacita ESVČ by pomohla EU jednat v mezinárodních záležitostech jednotněji, životaschopněji a asertivněji.
  - Je důležité posílit mezi členskými státy pocit vlastnictví vůči společné zahraniční politice EU.

Číslo 1  
2/2014

CZ

## Nejvyšší čas pro SKUTEČNOU společnou zahraniční politiku EU?

Evropská unie nemá v současnosti plnohodnotnou společnou zahraniční politiku.

Evropská unie (EU) se nachází na složité křižovatce. Nejenže se v důsledku eurokrize objevily závažné otázky týkající se globální role EU, ale rovněž došlo k masivnímu přesunu moci na unijní úroveň (např. v oblasti fiskální politiky). Z politické unie se tak stala reálná možnost. (Dullien, Torreblanca, 2012) Přesto EU nemá v současné době plnohodnotnou společnou zahraniční politiku. V červnu 2012 např. německá kancléřka Angela Merkelová vyzvala ke vzniku politické unie na záchranu eura.

*„[...] A především potřebujeme politickou unii – to znamená, že musíme postupně přesunout kompetence na Evropu a dát Evropě kontrolu.“ (Czuczka, Buergin, 2012)*

Podobně volal po vytvoření federace i předseda Evropské komise José Manuel Barroso v prosinci 2012.

*„Nebojme se toho slova: budeme se muset posunout směrem k federaci národních států. Dnes vyjávám k vy-*

*tvoreni federace národních států. Ne superstátu, ale demokratické federace národních států, která může řešit naše společné problémy skrze sdílení suverenity tak, aby každá země byla schopna lépe kontrolovat svůj vlastní osud. Toto je o unii se členskými státy, nikoli proti členským státům.“ (Barroso, 2012)*

Přesto EU nemá v současné době plnohodnotnou zahraniční politiku.

Od té doby se o vzniku politické unie intenzivně debatuje, přičemž tyto diskuze nabízí dalekosáhlé úvahy o budoucnosti EU. Pakliže se však EU má stát opravdovou politickou unií, musí mít jednotnou, integrovanou a koherentní zahraniční politiku, která na mezinárodní scéně mluví jedním hlasem (či přinejmenším jedněmi ústy).<sup>1</sup> Rovněž hranice mezi národní zahraniční politikou a zahraniční politikou EU by se musely více setřít. Jinými slovy by se musela zahraniční politika EU stát skutečnou společnou politikou, která by však zároveň brala v potaz rozmanitost členských států EU a jejich diplomatických kultur. Pouze tehdy, budou-li jednat ve vzájemné shodě, budou moci členské státy EU úspěšně prosazovat

<sup>1</sup> V tomto policy paperu termín „zahraniční politika EU“ zahrnuje jak Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (SZBP), tak vnější činnost (external action) pod vedením Evropské komise.

své zájmy a hodnoty v prostředí globální konkurence. V důsledku toho by EU posílila svoji pozici na mezinárodní scéně, zvýšila soudržnost své vnější činnosti a získala větší důvěryhodnost.

Pouze tehdy, budou-li jednat členské státy ve vzájemné shodě, budou moci úspěšně prosazovat své zájmy a hodnoty v prostředí globální konkurence.

Za tímto účelem by EU měla podniknout rozhodné kroky. Nutnost a naléhavost těchto kroků dobře ilustrují následující výroky:

Je nezbytné sloučit zdroje a zplnomocnit instituce EU k prosazování společných zájmů v oblasti zahraniční politiky podobně, jako je tomu např. při jednáních WTO.

*„V globální konkurenci ostatních ekonomik, idejí a modelů společnosti budou evropské země moci úspěšně prosazovat své hodnoty a zájmy pouze tehdy, budeme-li jednotní. Za tímto účelem je zapotřebí komplexního a integrovaného přístupu ke všem složkám mezinárodního profilu EU. Kromě SZBP a SBOP musí zahrnovat mj. otázky týkající se obchodu a vnější hospodářské politiky*

*EU, rozvojové pomoci, politiky rozšiřování a politiky soudsteví, řízení migračních toků, jednání o klimatu a energetické bezpečnosti.“* (Future of Europe Group, 2012)

*„Ve skutečnosti je argument ve prospěch účinné zahraniční politiky EU silnější a naléhavější než kdy předtím. Je nejvyšší čas, abychom to začali brát vážně.“* (Lehne, 2013a)

*„Evropané si budou muset vybrat. Buď rezignují na skromnější roli na mezinárodní scéně a připustí, že rozhodnutí týkající se jejich okolí a budoucího globálního uspořádání za ně budou činit jiní. Nebo se rozhodnou spojit své úsilí, sloučit zdroje a zplnomocnit silné společné instituce, aby jednaly jejich jménem.“* (Lehne, 2013a)

Tento policy paper si klade za cíl prozkoumat potenciál a limity zahraniční politiky EU. Jeho struktura je následující. Nejprve se věnuje současnému stavu unijní zahraniční politiky. Poté analyzuje hlavní důvody skrývající se za nedostatečnou silou evropské zahraniční politiky a dlouhodobou neschopností EU vystupovat na světové scéně jednotně. Posléze následuje soubor doporučení, jehož cílem je posílit schopnosti EU, aby mohla lépe využívat jedinečných nástrojů své zahraniční politiky a zdrojů, a proměnit současnou kakofonii hlasů v líbivou symfonii.

## Kulhavý obr? Aktuální stav zahraniční politiky EU

EU má nepochybně potenciál hrát v dnešní světové politice významnou roli.

EU má nepochybně potenciál hrát v dnešní světové politice významnou roli. Jedná se o největší obchodní blok na světě, která čítá více než 505 milionů obyvatel a představuje přibližně jednu pětinu světového HDP. Společně se svými členskými státy disponuje největším rozpočtem oficiální pomoci na světě a má více diplomatů než jakýkoli jiný region. Navzdory svému potenciálu však zůstává především ekonomickou velmocí, jejíž zahraniční politika má poměrně omezený globální dopad. Mnoho pozorovatelů dokonce hovoří o hmatatelném poklesu vlivu EU v globální politice.

Zahraněční politika EU je nejednotná a neschopná jednat rozhodně.

V roce 2008 zveřejnil Výbor národního zpravodajství USA zprávu o tom, jak by mohl vypadat svět v roce 2025. Podle jeho závěrů EU hrozí, že zůstane i nadále „kulhavým obrem, jehož sílu oslabuje vnitřní hašteření

a navzájem si konkurující národní agendy“. (National Intelligence Council, 2008) Unijní zahraniční politika je opravdu velmi často zmítána neshodami a soupeřením, jež brání EU, aby mohla hovořit jedním hlasem, a brzdí pokrok v této dimenzi. Roderick Parkes jednou přirovnal zahraniční politiku EU k jazzové improvizaci a označil ji za „chaotickou a nelibozvučnou“. (Dempsey, 2013) Hořké rozpory ohledně invaze do Iráku v roce 2003 zůstávají výmluvnou ilustrací těchto neshod, stejně jako uznání nezávislého Kosova, rusko-gruzínská válka v srpnu 2008 nebo současná debata o Sýrii. Jak to, že je zahraniční politika EU tak nejednotná a neschopná jednat rozhodně?

Nejnovějším příkladem neschopnosti EU jednat efektivně a silně v mezinárodně politických záležitostech jsou nepokoje na Ukrajině. Žádný z pokusů EU vyřešit krizi nebyl úspěšný. EU reagovala na jednotlivé události den ze dne, přičemž často jen hrála o čas, nabízela mediaci a vyzývala obě strany ke klidu. Různé (a poněkud nahodilé a, jak někteří upozorňují, taktéž nesmyslné) návštěvy národních politiků a představitelů EU možná posílily sebevědomí opozice, ale v konečném důsledku k vyřešení ukrajinské krize nepřispěly. Poučení z kolektivního selhání EU na Ukrajině je tedy následující: spo-

lečná zahraniční politika nemůže řádně fungovat, pokud za ní členské státy plně nestojí a nepodporují ji politikou vůlí a silou.

V nehierarchickém společenství 28 suverénních států, jež se navzájem liší svými pohledy, preferencemi, prioritami a hodnotami, je velmi obtížné vytvořit a udržovat konsensus.

- Hlavní problém spočívá v institucionální segmentaci zahraniční politiky EU. Lisabonská smlouva sice přinesla podstatné změny v jejím nastavení, kdy ve snaze dosáhnout užšího sladění mezi zahraničními politikami EU a členských států zavedla jednotné zastoupení a stabilnější vedení, avšak neznamenala přesun pravomocí v této oblasti na úroveň EU. Až na několik výjimek tak zůstává při rozhodování v oblasti SZBP zachován princip jednomyslnosti. Navíc i ta zahraničněpolitická rozhodnutí, na něž se vztahuje hlasování kvalifikovanou většinou, mohou být „ze zásadních důvodů státní politiky“ zablokována. Jinak řečeno, schopnost EU mluvit ve světové aréně jedním hlasem v konečném důsledku závisí na členských státech, jelikož to jsou oni, kdo hraje ústřední roli v mechanismu zahraniční politiky EU. Ná-

sledkem toho jsme i nadále svědky kakofonie hlasů, neboť v nehierarchickém společenství 28 suverénních států, jež se navzájem liší svými pohledy, preferencemi, prioritami a hodnotami, je velmi obtížné vytvořit a udržovat konsensus.

Slabé postavení EU ve světové politice je důsledkem vysokého počtu aktérů zapojených do oblasti zahraniční politiky a nedostatečné koordinace mezi nimi.

- Další handicap oslabující postavení EU ve světovém dění vyplývá z vysokého počtu aktérů zapojených do oblasti zahraniční politiky a nedostatečné koordinace mezi nimi (jak v rámci institucí EU a mezi nimi, tak mezi členskými státy). Ve snaze integrovat SZBP, politiky členských států a vnější činnost v čele s Evropskou komisí dala Lisabonská smlouva vzniknout postu Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (dále jen Vysoký představitel / Vysoká představitelka) a Evropské službě pro vnější činnost (ESVČ). V některých případech tento nový systém skutečně obstál (viz například vedoucí úloha EU v dialogu mezi Bělehradem a Přištinou, angažovanost

v oblasti Afrického rohu a Sahelu nebo jednání o iránském jaderném programu). V řadě jiných případů však vykazuje jisté nedostatky. Např. vzájemný vztah mezi Vysokou představitelkou a komisaři v oblasti vnější činnosti není zrovna přátelský a navzájem se jen málokdy setkávají. Nicméně i vztahy mezi některými ostatními aktéry zahraniční politiky EU jsou sporné a ne zcela vyjasněné (viz např. vztah mezi ESVC, delegacemi EU a zvláštními zástupci EU). Lze tedy tvrdit, že ambice Lisabonské smlouvy zavést větší koordinaci a soudržnost zůstává do velké míry nenaplněna, což dokazuje např. reakce EU na arabské jaro nebo libyjskou krizi. (Lehne, 2013b) Zároveň je však třeba zdůraznit, že EEAS – jež se má stát dominantním diplomatickým zastoupením pro členy EU – teprve až nyní začíná skutečně vytvářet svou přidanou hodnotu pro evropskou diplomacii.

Přestože telefonní číslo na Evropu již existuje, když telefon zazvoní, Evropa obvykle neví, co říci.

- Zahraniční politika EU navíc trpí nedostatkem politické iniciativy. Vysoká představitelka je např. kritizována za to, že pasivně čeká na členské státy, aby předložily svá

stanoviska, a teprve poté prezentuje jejich nejmenší společný jmenovatel jako svůj návrh.

- Zahraniční politika EU postrádá v klíčových oblastech komplexní strategickou orientaci. S odkazem na slavný výrok Henryho Kissingera lze tvrdit, že přestože telefonní číslo na Evropu již existuje (jakkoli z ústředny ESVC vede více než jen jedno spojení), když telefon zazvoní, Evropa obvykle neví, co říci.
- Krom toho podle analytiků charakterizuje současnou zahraniční politiku EU nedostatek důvěry, pocitu vlastnictví, transparentnosti a sdílených informací. Vnější role EU byla nadto narušena bezprecedentní hloubkou a šíří evropské hospodářské krize. Nejenže se v jejím důsledku snížila evropská „soft power“, sebevědomí, důvěryhodnost a zdroje, ale rovněž došlo k oslabení solidarity mezi členskými státy. (Lehne, 2013b; FIIA, 2013)

Jedná-li se o obchodní záležitosti v rámci Světové obchodní organizace, EU sebevědomě hovoří jedním hlasem a vyjednává rozhodně jako jednotný blok. Proč tomu tak není i v oblasti zahraniční politiky?

To však neznamená, že by EU nebyla schopná postupovat jednotně vůbec nikdy. V některých případech – zejména jedná-li se o obchodní záležitosti v rámci Světové obchodní organizace – EU sebevědomě hovoří jedním hlasem a vyjednává rozhodně jako jednotný blok. Nabízí se tedy otázka: Existuje nějaký způsob, jak posílit schopnost EU hovořit a jednat jednotně také v oblasti zahraniční politiky?



## Od kakofonie k symfonii

*„Zahraniční politika v globalizovaném světě vyžaduje komplexní přístup k výzvám, které sahají od změny klimatu, kybernetické bezpečnosti a přístupu k přírodním zdrojům až po migrační toky a rozpad států. Úspěšný mezinárodní aktér potřebuje integrovat různé zahraničněpolitické nástroje do dobře koordinované vnější činnosti.“* (Lehne, 2013b)

Jaké kroky by měla EU podniknout, aby působila v mezinárodních záležitostech silněji, životaschopněji, asertivněji a nezávisleji a uměla do telefonu mluvit jednotně ve chvíli, kdy se ozvou zahraničněpolitické výzvy?

Je třeba posílit vedoucí úlohu Vysoké představitelky v rámci Komise, která by jí umožnila plně se zhostit role „dirigenta“ zahraniční politiky EU.

- **Zajistit lepší koordinaci mezi příslušnými aktéry.** Vysoká představitelka a její tým by se měly v tomto kontextu ujmout vedení. Je třeba posílit vedoucí úlohu Vysoké představitelky v rámci Komise, která by jí umožnila plně se zhostit role „dirigenta“. Musí být zavedena systematická spolupráce a koordinace mezi Vysokou představitelkou a komisaři pro vnější vztahy, a to s jasnými

pravidly, jimiž se tato spolupráce bude řídit. Skupina komisařů zodpovědná za vnější vztahy Unie by se měla scházet minimálně jednou za měsíc, přičemž těmto zasedáním by měl předsedat Vysoký představitel.

Je nutné posílit kapacitu ESVČ – finančně, provozně i jinak.

- **Posílit kapacitu ESVČ** – která má v současné době, pokud jde o zdroje a personál, velikost nizozemského ministerstva zahraničí (Gaebel, 2013) – finančně, provozně i jinak. To je předpokladem toho, aby se mohla naplnit vysoká očekávání, která jsou do ESVČ jakožto platformy pro hladkou koordinaci mezi členskými státy a Evropskou komisí vkládána.
- **Vyjasnit sporné vztahy mezi různými aktéry zahraniční politiky EU.** V tomto smyslu by se například měly vyjasnit vztahy mezi ESVČ, delegacemi EU a Zvláštními zástupci EU.

Kromě institucionálního „hardwaru“ musí být aktualizován i „software“ zahraniční politiky EU.



- **Vypracovat účinný strategický rámec pro zahraniční politiku EU.** Kromě institucionálního „hardwaru“ musí být aktualizován i „software“ zahraniční politiky EU. Je žádoucí, aby byla vytvořena efektivní, smysluplná a strukturovaná strategická partnerství s klíčovými zeměmi, jako jsou Spojené státy americké, Kanada, Rusko, Indie, Čína, Japonsko, Brazílie či Mexiko. Obsah této politiky musí být vybroušen, přičemž je velmi důležité, aby se zlepšila identifikace priorit. V této souvislosti by měla Vysoká představitelka zaujmout proaktivnější přístup k vedení tohoto procesu, přicházet častěji s návrhy a autoritativněji usilovat o přijímání společných postojů. Kromě toho by se měla EU více zaměřit na oblasti, v nichž disponuje v porovnání s členskými státy či jinými mezinárodními aktéry komparativní výhodou.
- **Rozšířit hlasování kvalifikovanou většinou v oblasti SZBP.**

Zahraníční politika EU může být v tuto chvíli účinná a jednotná jen do té míry, do jaké ji podporují členské státy svými zdroji a vlivem.
- **Posílit mezi členskými státy pocit vlastnictví vůči zahraniční politice EU.** Jak již bylo uvedeno,

zahraniční politika EU může být v tuto chvíli účinná a jednotná jen do té míry, do jaké ji podporují členské státy svými zdroji a vlivem. Proto je třeba se členskými státy více spolupracovat a zapojit je do skutečné týmové práce. Vysoká představitelka by např. mohla ve větší míře než dosud pověřovat jednotlivé ministry zahraničních věcí (nebo skupiny ministrů) k výkonu určitých úkolů v jejím zastoupení: „Jelikož by mnoho ministrů ocenilo převzetí takových evropských funkcí, přineslo by to další zdroje odborných znalostí a zdrojů a posílilo pocit souzáležitosti mezi členskými státy.“ (Lehne, 2013b) Krom toho by se ministři zahraničí členských zemí EU měli setkávat častěji. Také je důležité najít způsoby, jak efektivně sdílet informace, prostředky a odborné znalosti s národními diplomacemi. V neposlední řadě by národní diplomaté měli být aktivněji zapojeni do ESVČ.

- **Těsněji spolupracovat s občanskou společností.** Např. ESVČ by mohla ve vhodných případech zaúkolovat občanskou společnost určitými prvky ze své práce (např. v oblasti odborného civilního výcviku), jakož i konkrétními projekty, a to v oblastech, v nichž evropská občanská společnost disponuje expertízou. To může také pomoci při posilování pocitu vlastnictví vůči zahraniční politice EU.

- **Vystupovat jednotněji na půdě mezinárodních organizací.** Zároveň by měla být posílena pozice EU v mezinárodních organizacích a při mezinárodních jednání. Rovněž je vhodné, aby byla více prozkoumána možnost společného zastoupení v mezinárodních organizacích.
- **Zahájit strategičtější, komplexnější a pragmatičtější debatu** mezi Vysokou představitelkou a členskými státy o účinnosti role zahraniční politiky EU v post-lisabonské éře.

Zatímco některé z výše uvedených návrhů by mohly být realizovány pouze v dlouhodobém výhledu změnou smluv, jiné by mohly být implementovány na základě smluv stávajících. Všechny z nich jsou poněkud odvážné vzhledem k tomu, že zahraniční politika je vysoce citlivá a delikátní oblast a členské státy se v ní vzdávají suverenity jen velice neochotně. Na straně druhé však dochází k celkovému poklesu významu tradiční diplomacie a krize zdůraznila potřebu opravdu společné akce.

Mnoho Evropanů, stejně jako vnější svět navíc od EU očekávají na světové scéně výkon, který odpovídá jejímu celkovému významu a váze. Staré zvyky však umírají těžko a výše zmíněné návrhy nebude možné realizovat bez politické vůle a silného vedení.

Mnoho Evropanů, stejně jako vnější svět očekává od EU na světové scéně výkon, který odpovídá jejímu celkovému významu a postavení ve světové ekonomice.

## Literatura

- **Barroso, J. M.** (2012). 2012 State of the Union address. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/archives/2012/09/20120912.1.en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/09/20120912.1.en.htm)
- **Czuczka, T.; Buergin, R.** (2012). Merkel: Germany Will Back Use of Current Tools. Bloomberg News, 7. června. <http://www.businessweek.com/news/2012-06-07/merkel-says-germany-ready-to-back-use-of-current-euro-area-tools>
- **Dempsey, J.** (2013). Judy Asks: Has EU Foreign Policy Improved in 2013? Carnegie Europe, 17. července. Dostupné z: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=52423>
- **Dullien, S.; Torreblanca, J. I.** (2012). What is a Political Union. European Council on Foreign Relations, Policy Brief, prosinec. Dostupné z: [http://ecfr.eu/page/-/ECFR70\\_POLITICAL\\_UNION\\_BRIEF\\_AW.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR70_POLITICAL_UNION_BRIEF_AW.pdf)
- **Finnish Institute of International Affairs** (2013). The European External Action Service and National Diplomacies – Partners or Rivals? <http://www.fiia.fi/fi/event/538/>
- **Future of Europe Group** (2012). Final Report of Future of Europe Group. 17. září. Dostupné z: <auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626338/publicationFile/171844/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf>
- **Gaebel, C. C.** (2013). European Foreign Policy after the Lisbon Treaty: European Roundtable. Dostupné z: <http://www.kas.de/grossbritannien/en/publications/29928/>
- **Lehne, S.** (2013a). Why Is It So Hard to Develop an Effective EU Foreign Policy? Carnegie Europe, 29. května. Dostupné z: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=51927>
- **Lehne, S.** (2013b). Promoting a Comprehensive Approach to EU Foreign Policy. Carnegie Europe, 21. února. Dostupné z: <http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=51000>
- **National Intelligence Council** (2008). Global Trends 2025: A Transformed World, prosinec, s. 32. Dostupné z: <http://www.aicpa.org/research/cpahorizons2025/globalforces/downloadabledocuments/globaltrends.pdf>

## Medailonek o autorce

Mgr. Monika Brusenbauch Meislová, Ph.D., získala doktorát v oboru politologie na Univerzitě Palackého v Olomouci. Studovala také na univerzitách ve Velké Británii (Loughborough University) a Německu (Philipps-Universität Marburg). Dlouhodobě se věnuje problematice Evropské unie, zahraniční rozvojové spolupráce a nevládních neziskových organizací.

[mec@mendelu.cz](mailto:mec@mendelu.cz)



Editor publikační řady: Lubor Lacina

BRUSENBAUCH MEISLOVÁ, M. Hledání jednotného hlasu? Potenciál a limity zahraniční politiky EU. In: Lacina, L. *Analýzy a studie Mendelova evropského centra*. Číslo 1 (2/2014), 12 s. Nakladatelství Martin Stříž, Bučovice. ISBN 978-80-87106-72-3.

Vydalo a vytisklo Nakladatelství Martin Stříž, Bučovice, 2/2014, [www.striz.cz](http://www.striz.cz).

## Think tank – Mendelovo evropské centrum O projektu: cíle a poslání

Vznik think tanku – Mendelova evropského centra má přímou vazbu na realizace projektu Evropské komise Jean Monnet Centre of Excellence na Mendelově univerzitě v Brně. Cílem think tanku je přispívat do diskuse o přínosech a nákladech členství v EU a také o možném směřování evropského integračního procesu k vytvoření fiskální a politické unie.

Projekt je finančně podporován Evropskou komisí, Jean Monnet Centre of Excellence (grant č. 2012-2861).

## Think tank – Mendelovo evropské centrum Jean Monnet Centre of Excellence – Economic Logic or Political Logic? Is Fiscal Union Feasible for EU?