

# Existuje česká východní politika?

PETR KRATOCHVÍL

## Od úprku z východní Evropy k opožděnému návratu

**Psát o východní politice České republiky by se autorovi tohoto textu ještě zhruba před pěti lety jevilo jako zhola nemožné. Nic takového jako koncepční česká politika vůči tomuto regionu totiž prostě neexistovalo. Česká republika se od východní Evropy již od počátku své existence tak vehementně distancovala, že z východoevropského prostoru v českém veřejném diskurzu nakonec zbyla jenom mlhavá představa o chudých a kriminálními živly prolezlých totalitních státech kdesi na východ od Slovenska. Naštěstí se začala situace v posledních letech měnit a dnes už je skutečně možné alespoň o základních konturách české východní politiky hovořit. Dvojnásobně to platí o české roli v tzv. Evropské politice sousedství (ENP), kde je v poslední době Česká republika dokonce jedním z aktivních hráčů.**

Tento text si klade tři cíle: Zaprvé chce analyzovat důvody, proč byla v minulosti česká diplomacie – na rozdíl řekněme od diplomacie polské – ve vztahu k východu Evropy s výjimkou několika málo oblastí téměř neviditelná; zadruhé prozkoumá současnou českou politiku vůči východní Evropě; a za třetí poukáže na některé přetrvávající slabiny českého přístupu.

### Vývoj české politiky vůči východu po roce 1989

Českou (a československou) politiku vůči (post)sovětskému prostoru v posledních osmnácti letech můžeme rozdělit na tři základní etapy:<sup>1)</sup> První, poměrně krátkou etapu lze ohraničit lety 1989–1992. V tomto období sice hrál vztah k východu klíčovou roli, ovšem naprostá většina českých politiků jej vnímala především jako prostor, z něhož je třeba se vymanit. Cílem československé diplomacie proto bylo především stažení sovětských vojsk ze země a co největší rozvolnění, v ideálním případě dokonce zrušení Varšavské smlouvy i Rady vzájemné hospodářské pomoci.

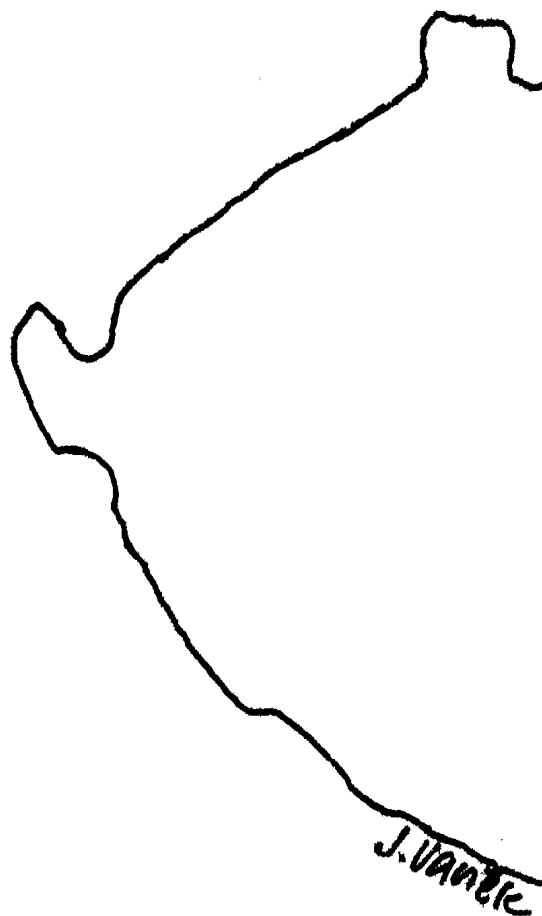
Bylo sice velkým diplomatickým úspěchem Československa, že všech těchto cílů bylo do poloviny roku 1991 dosaženo, ale bohužel tím výraznější aktivity Československa vůči východní Evropě na dlouhou dobu končí. Druhá etapa, kterou

lze vymezit přibližně roky 1993–1999, se totiž nese především ve znamení „návratu do Evropy“. Ten byl chápán jako začlenění do západních integračních struktur, zejména Severoatlantické aliance a Evropské unie, a pozornost věnovaná východu proto klesá na minimum. Normativní reorientace na západ je ale dále umocněna rozpadem Sovětského svazu a Československa. Se zánikem Sovětského svazu se totiž mezi středoevropským prostorem a Ruskem vynořuje politická *terra incognita*, obvykle (byť často mylně) pojímaná jako chudá, nedemokratická a neatraktivní, a tudíž pro českou politiku nepodstatná oblast. Když pak Česká republika po rozdělení Československa ztrácí s tímto ohrožujícím prostorem společnou hranici, je geografická propast mezi Českou republikou a postsovětským prostorem chápána nikoli jako ztráta, ale naopak jako vítaný geopolitický posun.

Vyvrcholením procesu distancování se od východu pak bylo vyjednávání o českém členství v NATO. Rusko, v očích českých politiků i veřejnosti jediný relevantní reprezentant evropského východu, se totiž vytrvale snažilo rozšíření NATO zabránit. Ruská strategie se ovšem nezaměřila na českou diplomacii, ale spíše na přímá jednání s představiteli Aliance, zejména pak se Spojenými státy. Výsledný efekt byl (nejen) pro česko-ruské vzta-

hy zničující a rozhodující měrou přispěl k přerodu českého nezájmu o evropský východ v nevráživost: Praha obviňovala Moskvu z pokusů o nové rozdělení sfér vlivu v Evropě a Moskva jí po přijetí ČR do NATO oplácela těžko skrývanou uražeností.

Teprve od roku 2000 se situace postupně začíná měnit. V první řadě Česká republika konečně nachází klidnější tón při komunikaci s Ruskem (což je ovšem dáno i změnou v politice Moskvy). V souvislosti se vstupem do Evropské unie navíc musí Praha jednat s celou řadou východních zemí o řadě praktických otázek (vízový režim, vzájemná obchodní výměna atd.). Podstatným faktorem je do třetice i to, že spolupráce v rámci Visegrádské čtyřky ztrácí s rozšířením Unie svou hlavní náplň a uskupení se nově orientuje právě na koordinaci politiky vůči východní Evropě. Důsledkem multilaterální koordinace jak v rámci V4, tak i v rámci celé Unie je pak kýžena jasnější profilace české východní politiky.



## Čtyři omezení české východní politiky

Zásadní otázkou ovšem zůstává, proč se devadesátá léta (a zejména jejich druhá polovina) nesla ve znamení absence podstatnějších českých kroků ve východoevropském prostoru. Otázka je o to podstatnější, že ztracené pozice není v krátkodobém horizontu možné v plné míře obnovit a česká diplomacie jen obtížně hledá novou roli, kterou by ve východní Evropě mohla hrát. Odpověď na tuto otázku lze rozčlenit na čtyři základní body.

### 1. Negativní image východní Evropy

Nejobecnějším faktorem je přetrvávající negativní vnímání východní Evropy nejen českou veřejností: Například nedávný průzkum veřejného mínění, který provedlo CVVM, zjistil, že oblíba Ukrajinců a Rusů patří mezi českou veřejností k nejnižším mezi všemi evropskými národy.<sup>2)</sup> Ani pozice politické elity není příliš odlišná: východní Evropa je tak stále jak v mediálním, tak i v politickém dis-

kurzu spojována především s kriminalitou (Ukrajina, Rusko), ilegální migrací (Ukrajina, Moldavsko), totalitními nebo alespoň nedemokratickými praktikami vládnoucích vrstev (Bělorusko, Rusko) a neutěšenou sociální situací (téměř všechny země regionu).

### 2. Nezájem o východní Evropu a preference vztahů s Balkánem

Druhým faktorem, který byl ještě před několika lety obzvláště markantní při srovnání s ostatními zeměmi visegrádské skupiny, byl přetrvávající nezájem o region na východ od slovensko-ukrajinské hranice. Stačí jen letmý pohled do koncepčních materiálů české zahraniční politiky z tohoto období, aby bylo zřejmé, jak malou roli v nich hraje východní politika. Ještě v Koncepci zahraniční politiky České republiky na léta 2003–2006 se vztah k východní Evropě mezi šesti prioritami vůbec nevyskytuje a koncepce ani náznakem nenabízí možnost hlubšího zájmu ČR, nebo dokonce ucelenější přístup k celému regionu SNS.<sup>3)</sup> S nízkou mírou

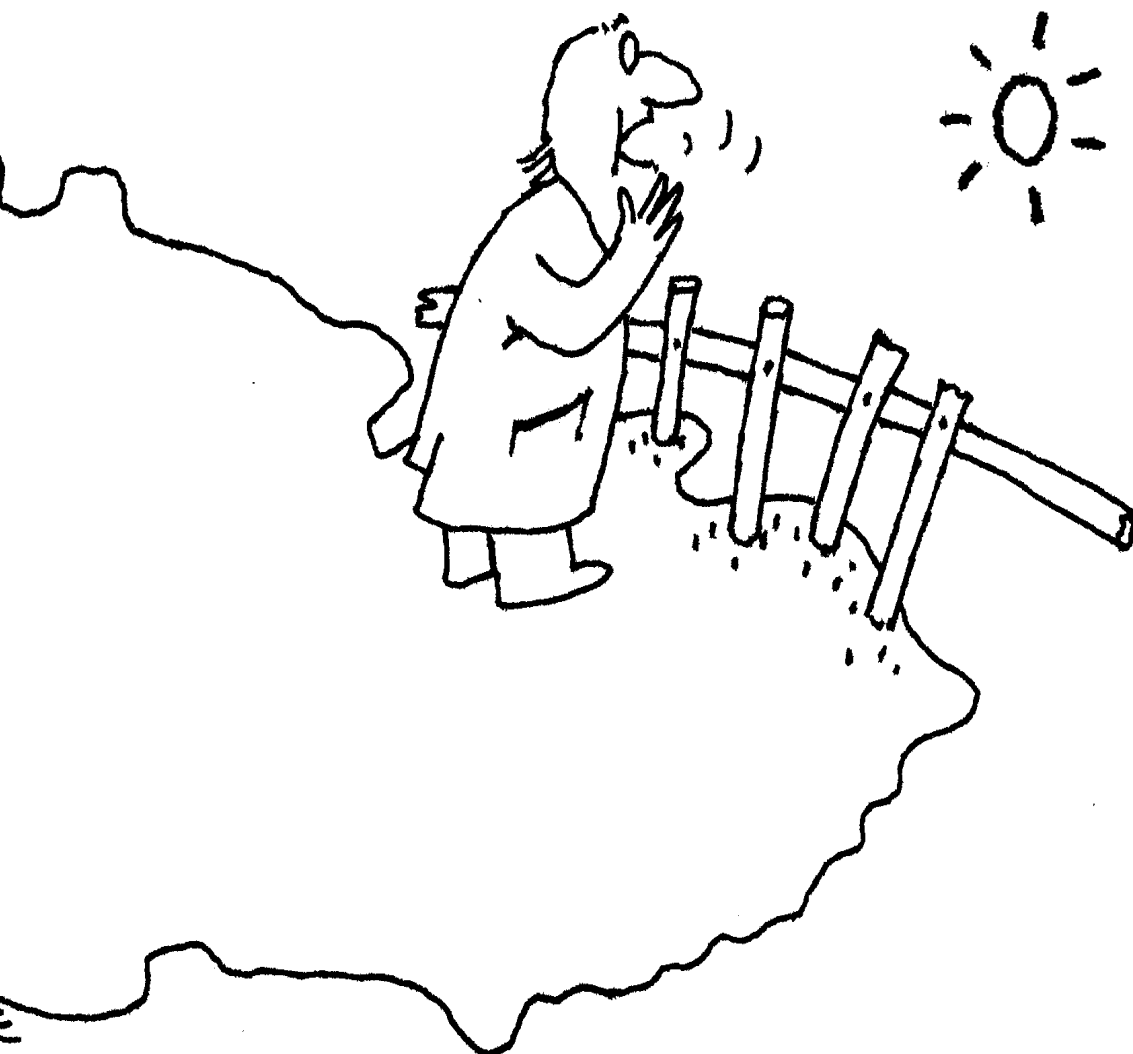
angažmá na východě kontrastují četné aktivity v balkánském prostoru, který je pro českou politiku jednoznačnou prioritou.<sup>4)</sup> Preference vztahů s balkánskými zeměmi ovšem vede k tomu, že unijní východní politika je v českém prostředí dokonce i dnes nepřesně vztahována na Balkán, ačkoli ten do ENP vůbec nepatří.<sup>5)</sup>

### 3. Přílišná fixace na Rusko

Třetím problematickým prvkem bylo po celá devadesátá léta zúžení české diplomacie vůči východní Evropě na vztah s Ruskem. Ano, Rusko je nejvýznamnějším hráčem v regionu, a navíc vystupovalo neaktivněji proti rozšíření NATO, a proto mu bylo třeba věnovat značnou pozornost. Výsledným efektem ale je, že již zmíněná Koncepce zahraniční politiky ze všech států východního regionu zmiňuje kromě Ruska pouze Ukrajinu, přičemž Ukrajina je vždy pojednávána společně s Ruskem.<sup>6)</sup> Dalším důsledkem zaměření na Rusko je nerozhodnost české diplomacie vždy, když se střetly zájmy Ruska a ostatních států regionu. Příkladem budiž nejednoznačná role české diplomacie po „oranžové revoluci“ na Ukrajině. Jak uznal sám ministr zahraničí Vondra, česká zahraniční politika v tomto případě „zbytečně dlouho váhala s aktivními oficiálními kroky“.<sup>7)</sup> Že lze politiku vůči východní Evropě utvářet i jinak, ukazují příklady jiných zemí střední Evropy (Polsko, Maďarsko a Pobaltí), které byly v tomto období schopny rozvíjet své vazby na ostatní země SNS nezávisle na Rusku, a dokonce ještě před svým vstupem do Evropské unie spoluutvářet budoucí podobu unijní východní politiky.

### 4. Reaktivní charakter české východní politiky

Je zřejmé, že Česká republika se od ostatních visegrádských zemí liší tím, že se zeměmi začleněnými do ENP nemá společnou hranici. To přirozeně snižuje význam přeshraniční spolupráce nebo překážek ve vízovém styku s těmito zeměmi. To ale není omluvou pro skutečnost, že výsledná česká strategie v minulosti někdy neměla daleko k čistě reaktivní pozici. Příkladem může být právě ví-



zový režim. Zatímco Polsko již značnou dobu před svým vstupem do Evropské unie lobbovalo za udržení bezvízového styku s Ukrajinou a vízovou povinnost co nejdéle odkládalo, Česká republika (a spolu s ní i Slovensko) o nic podobného neusilovala – naopak vypověděla dohody o bezvízovém styku s Ruskem, Ukrajinou i Běloruskem již v průběhu roku 2000.<sup>8)</sup> Praha sice později (v létě 2005) zrušila poplatky za víza pro ukrajinské občany, ale opět pouze v reakci na zavedení bezvízového styku ze strany Ukrajiny. Česká pasivita přitom znovu vyniká ve srovnání s ostatními státy regionu – například Polsko a Maďarsko takový krok učinily ještě před svým vstupem do Evropské unie.<sup>9)</sup>

## Opatrný návrat na východ

V posledních letech se ovšem situace začíná měnit k lepšímu. Prvním výrazným posunem vpřed je jednoznačná specializace české východní politiky, a to jak ve smyslu obsahovém, tak i geografickém. Obsahově se česká diplomacie zaměřuje především na demokratizaci východního regionu a na lidskoprávní aspekty vztahů České republiky a těchto zemí. Dokladem této změny je vytvoření samostatného oddělení transformační spolupráce na ministerstvu zahraničí v červenci 2004. Geograficky se ve východoevropském regionu oddělení zaměřuje na Bělorusko, Moldavsko, Ukrajinu a Gruzii.

Z výrazné geografické zacílenosti aktivit ministerstva je zřejmé, že si česká diplomacie uvědomila i to, že není možné se na unijní rovině věnovat obecně celému východoevropskému prostoru. Zaměřila se proto na konkrétní státy, které byly diplomacií ostatních nových členských zemí opomíjeny, zejména na Moldavsko a částečně i Gruzii. Moldavsko přitom navíc patří mezi prioritní země zahraniční rozvojové spolupráce a na konci roku 2005 bylo v Kišiněvě otevřeno historicky první velvyslanectví České republiky.

Do třetice se zejména v poslední době daří České republice propagovat svou pozici na multilaterální rovině uvnitř Evropské unie. Příkladem může být český postup uvnitř neformálního uskupení „like-minded countries“, které sdružuje řadu nových členských zemí, Německo (jako současnou předsedající zemi) a severské země a které se zaměřuje na podporu východní dimenze ENP. Česká republika také vytvořila „non-paper“, který po delších diskusích přijaly za svůj i ostatní země Visegrádské čtyřky. Pro-

jednávání českého pohledu na ENP a Rusko v celounijním měřítku je přitom mimořádně důležité vzhledem k tomu, že východní Evropa bude jednou z priorit českého předsednictví v roce 2009.

Přesto i v současnosti přetrvávají některé problémy, které ještě bude zapotřebí řešit. Aby byla česká pozice před partnery v zahraničí věrohodná, je třeba ji doplnit o konkrétní kroky. Mluví-li například Praha o usnadnění vízového režimu, je nezbytné provádět takovou politiku, která bude s rétorikou korespondovat. Na důvěryhodnosti tak české pozici nepřidá kupříkladu souhlas ČR se zvýšením vízových poplatků za vstup do schengenského prostoru z 35 na 60 eur, což je pro průměrného občana kterékoliv země východní Evropy velmi vysoká částka.

Druhým problémem je stále ještě chybějící jednotná koncepce českého postupu vůči evropskému východu. Například výše zmíněná problematika lidských práv není nikterak propojena s hospodářskou spoluprací. Výsledkem je fakt, že ostrá kritika se ze strany ČR ozývá často v případě zemí, kde jsou české hospodářské zájmy mizivé (Bělorusko), zatímco nedemokratické praktiky hospodářsky relevantnějších zemí jsou často přehlíženy (zejména Rusko). Stejně tak není dosud zcela zřejmé, jakou roli v české východní politice hraje energetika. Česká republika nijak výrazně nekomentovala téměř hysterickou reakci Polska na výstavbu ropovodu mezi Ruskem a Německem. Podobně neutrální zůstává Praha ve vztahu k černomořské spolupráci, z níž mají některé země (opět Polsko) obavy kvůli výstavbě ropovodu mezi Ruskem, Řeckem a Bulharskem, zatímco jiné (Německo) naopak region Černého moře považují za klíčový pro rozvoj ENP. Je-li ovšem taková středová pozice dlouhodobě udržitelná, je navýsost sporné.

Poslední faktor, který snižuje akceschopnost české zahraniční politiky vůči východní Evropě, je institucionálního charakteru. V první řadě je zapotřebí říci, že je s podivem, že kromě ministerstva zahraničí fakticky neexistuje žádný orgán státní správy (nebo alespoň jeho část), který by se zabýval Evropskou politikou sousedství. Omezení české odborné debaty o ENP pouze na jedno ministerstvo a několik málo výzkumných institucí a think-tanků jistě nepřispívá ani publicitě, ani efektivitě české politiky v této oblasti. Ovšem i v rámci ministerstva zahraničí je situace značně nepřehledná: Evropskou politikou sousedství se do

určité míry zabývá odbor jihovýchodní a východní Evropy, ale také již zmíněné oddělení transformační spolupráce, dále též odbor Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a poněkud překvapivě i odbor rozvojové spolupráce a rozvojové pomoci. Přestože o odborných kvalitách i nasazení pracovníků těchto odborů nemůže být nejmenších pochyb, je téměř nad lidské síly zabránit překrývání jejich aktivit. Ostatní ministerské odbory navíc často nemají nejmenší tušení, kdo je za konkrétní otázku související s ENP právě zodpovědný.

Přes všechny tyto výhrady je ale současný vývoj české východní politiky bezesporu pozitivní. Nutno ovšem poznamenat, že po radikálním útlumu v devadesátých letech se jako zlepšení jeví téměř cokoli. Doufejme proto, že tento posun není pouze dočasný, ale že se česká zahraniční politika snad opravdu odhodlala k trvalému návratu do oblasti, jejíž budoucnost je pro Českou republiku i Evropskou unii zcela zásadní.

**Petr Kratochvíl** (1975) je zástupcem ředitele Ústavu mezinárodních vztahů. Zabývá se teorií mezinárodních vztahů, ruskou zahraniční politikou a evropskou integrací.

*kratochvil@iir.cz*

<sup>1)</sup> Podobné dělení viz Votápek, V.: Policy of the Czech Republic towards Russia, the Ukraine and Belarus. In: Pełczyńska-Nałęcz, K., Duleba, A., Póti, L., Votápek, V. (eds.): Eastern Policy of the Enlarged European Union: Developing Relations with Russia, Ukraine and Belarus. A Visegrad Perspective. Slovak Foreign Policy Association, Bratislava, 2003.

<sup>2)</sup> Mezi poslední Ukrajince a Rusy se ještě vklínili Srbové. Tisková zpráva, CVVM, SÚ AV, 22. ledna 2007, [www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/10064\\_4s\\_ov70122.pdf](http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/10064_4s_ov70122.pdf)

<sup>3)</sup> Koncepce zahraniční politiky České republiky na léta 2003–2006. Schváleno vládou ČR 3. 3. 2003, [www.mzv.cz/servis/soubor.asp?id=4191](http://www.mzv.cz/servis/soubor.asp?id=4191)

<sup>4)</sup> Pro podrobnější analýzu a srovnání s ostatními zeměmi regionu viz EU-25/27 Watch No. 4, EU-CONSENT, [www.eu-consent.net/library/EU\\_25Watch/EU-25-27%20Watch%20No.%204.pdf](http://www.eu-consent.net/library/EU_25Watch/EU-25-27%20Watch%20No.%204.pdf)

<sup>5)</sup> Viz např. interview ministra Vondry, kde je Balkán uveden jako součást politiky východního sousedství (Chci zlepšit propagaci Česka, Lidové noviny, 6. 9. 2006).

<sup>6)</sup> Koncepce zahraniční politiky České republiky na léta 2003–2006. Schváleno vládou ČR 3. 3. 2003, [www.mzv.cz/servis/soubor.asp?id=4191](http://www.mzv.cz/servis/soubor.asp?id=4191)

<sup>7)</sup> Vondra, A.: Česká zahraniční politika: tři principy, trojí směřování a tři témata. Mezinárodní politika 11/2006, str. 17–19.

<sup>8)</sup> Bígl, R. a M. Čaněk: ČR a Ukrajina – vízová nevolnost neustupuje? Migrace online, 23. 5. 2005, [www.migraceonline.cz/clanky\\_f.shtml?x=236852](http://www.migraceonline.cz/clanky_f.shtml?x=236852)

<sup>9)</sup> Pro podrobnější analýzu viz Král, David: Ukrajina a EU: Členství, či partnerství? Česká perspektiva. Europeum, [www.europeum.org/doc/pdf/866.pdf](http://www.europeum.org/doc/pdf/866.pdf)