

Česká zahraniční politika v době počínajícího politického rozkladu

Petr Drulák

Závěr loňské ročenky formuloval několik tezí shrnujících jak dlouhodobé otázky ČZP, tak i její specifika v roce 2007.¹ Z dlouhodobého hlediska šlo především o následující poznatky:

1. V české zahraniční politice rozeznáváme čtyři ideové orientace (atlantismus, kontinentalismus, internacionalismus a autonomismus), které do určité míry odpovídají představám hlavních politických stran.
2. Česká republika uskutečňuje internacionalistickou zahraniční politiku, která se snaží udržovat vynikající vztahy jak s USA (atlantismus), tak i uvnitř Evropské unie (kontinentalismus). Tuto základní internacionalistickou orientaci pouze podbarvují další ideové směry.
3. Česká politická elita nepovažuje zahraniční politiku za prioritní oblast: nevěnuje jí politickou pozornost, neprovádí její koncepční přípravu a není připravena do ní investovat.

V samém roce 2007 stálo za zmínku zejména to, že tvorbě zahraniční politiky dominovala jedna politická strana – ODS. Z toho potom vyplývaly přinejmenším dvě další skutečnosti charakteristické pro rok 2007:

1. Česká zahraniční politika byla koordinovanější než v předchozích letech.
2. Její tradiční internacionalismus byl podbarvován atlantismem.

Rok 2008 přinesl v tomto ohledu změny. Ačkoliv na dominantním postavení ODS se nic nezměnilo, vnitřní rozklad této strany vedl ke ztrátě koordinace ČZP. Podobný vnitřní rozklad navíc zasáhl i další strany vládní koalice (KDU-ČSL a Stranu zelených), ale i opoziční ČSSD. Důsledkem toho upadla ČZP do své předchozí rozporovitosti a v následujícím roce dokonce pádem vlády za českého předsednictví EU Česká republika načas rezignovala na roli mezinárodního aktéra. V podmínkách politického rozkladu hrají v zahraniční politice důležitou roli různé zájmové skupiny a stereotypy, které převažují ve společnosti. Nicméně i v těchto těžkých podmínkách se v roce 2008 ještě dařilo uskutečňovat některé důležité zahraničněpolitické kroky.

ÚSPĚCHY ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY

Positivní zkušenosti přinesla středoevropská spolupráce. Ve vztazích s Polskem byla zahájena nová iniciativa česko-polského fóra. Česko-polské vztahy se podobně jako v předchozím roce vyznačovaly souzněním v pohledech na řadu základních politických otázek, týkajících se středoevropského regionu (vztahy s USA, Ruskem, Německem). Nicméně toto souznění tradičně neproniká do roviny uskutečňování těchto témat na diplomatické úrovni, ani do roviny spolupráce při řešení praktických bilaterálních problémů. Nová iniciativa si klade za cíl posílit právě onu bilaterální dimenzi. Naopak se ukázalo, jak silné a robustní jsou bilaterální vztahy se Slovenskem. Ačkoli česká a slovenská vláda nesdílejí své pohledy na důležité strategické otázky a slovenští představitelé otevřeně kritizovali českou podporu americkému projektu protiraketové obrany, kvality vzájemných vztahů se to podstatněji nedotklo.

Sám projekt protiraketové obrany patřil k politickým prioritám české vlády. Zejména z tohoto pohledu bylo podepsání česko-amerických smluv o umístění amerického radaru na českém území důležitým krokem, který stvrdil atlantické podbarvení současné vlády. Významnou roli zde sehrály i výsledky bukurešťského summitu NATO, které zmínily možnost budování aliančních systémů protiraketové obrany. Šlo o první krok k multilateralizaci česko-polsko-amerického projektu, prosazovaného od počátku právě českou stranou. Ovšem někteří čeští atlantisté tyto výsledky účelově interpretovali mnohem šířeji jako podporu NATO celému projektu. Podobný význam měla i úspěšná zkušenost českého Provinčního rekonstrukčního týmu v afghánském Logaru, neboť současný Afghánistán se stává jedním z důležitých testů dalších možností transatlantické spolupráce. K úspěchům v této oblasti rovněž patří dohoda s USA o úpravě vízové povinnosti pro české občany při krátkodobých návštěvách USA. Jakkoli český postup narazil na určitou kritiku ze strany Evropské komise, kritické zhodnocení výsledků do té doby dosažených unijními institucemi nenaznačuje, že by právě Evropská komise nabízela efektivnější přístup.

Ve vztahu k Francii se českým představitelům dařilo tlumit celou řadu potenciálních konfliktů vyplývajících z rozdílných představ o řešení zásadních mezinárodněpolitických otázek, z nutnosti spolupráce během navazujících předsednictví v EU a z místy netaktních výroků některých francouzských představitelů. V této souvislosti Česká republika dále posílila spolupráci s Německem. Ukázalo se, že i přes určitou nedůvěru, s níž někteří čeští atlantisté k Německu přistupují, představuje Německo pro českou diplomacii na půdě EU hlavního partnera. Když např. EU na podzim hledala adekvátní odpověď na světovou finanční krizi, byl německý přístup českým stanoviskům mnohem bližší než přístup francouzský či britský. Sama příprava českého předsednictví v EU probíhala kompetentně a zvolené priority v sobě spojovaly jak česká specifika, tak i hlavní aktuální problémy EU.

České zahraniční politice se rovněž podařilo přispět k nápravě některých specifických dlouhodobějších problémů. Vznikla Česká rozvojová agentura a rovněž Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci, které zajišťují koordinovanější přístup k poskytování české rozvojové pomoci. Začala pracovat Rada pro obchod a investice, jež má sladovat aktivity v oblasti hospodářské diplomacie. V Parlamentu ČR se podařilo po

letech nalézt většinu ke schválení *Římského statutu* Mezinárodního trestního soudu. Ratifikace statutu, která však naráží na výhrady prezidenta, se jeví jako nezbytná součást politiky podpory lidských práv, k níž se ČR dlouhodobě hlásí. S výjimkou Kosova se dařilo udržovat konsenzus o aktivní balkánské politice, zejména pak v podpoře Srbska na cestě do Evropy. Česká východní politika se postupně vymaňuje ze své dřívější posedlosti Ruskem a získává vlastní koncepční základ. Po letech bylo rovněž koncepčněji uchopeno české působení v subsaharské Africe.

ROZPORY ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY

Nutno předeslat, že spory o zahraniční politiku patří k povaze demokratické, pluralitní společnosti. Veřejný střet různých představ a orientací zahraniční politiku obohacuje, poněvadž působí jako test budoucích zahraničněpolitických koncepcí. Nicméně tento střet může zahraniční politiku ochromit, pokud se přenese do její tvorby. Při nedostatku koordinace a koncepčního zakotvení postupuje každý z aktérů podle svého bez ohledu na ostatní. Výsledná zahraniční politika je obvykle rozporná, chaotická a nečitelná, byť někdy může být tento výsledek interpretován jako racionálně dvojnásobná odpověď na nejednoznačnou situaci.

Náročné prostředí demokratické a pluralitní společnosti proto klade tvrdé nároky na politické představitele. Musejí být schopni jednak obhajovat vlastní koncepci ve veřejné debatě a jednak najít koncepční shodu s ideovými protivníky v okamžiku, kdy se s nimi mají podílet na tvorbě zahraniční politiky. Čeští političtí představitelé však při obhajobě svých stanovisek většinou nedokáží hledat konstruktivní kompromisy. Namísto toho každý z aktérů prosazuje rozhodnutí, které mu jeho kompetence a nestabilní většiny ve vládě či v parlamentu dovolují, aniž by bral ohled na celkový výsledek.

Již v roce 2007 byla zahraniční politika zatížena sporem mezi vládou a opozicí o české účasti v protiraketové obraně, přičemž tento spor rozdělával i vládní Stranu zelených a KDU-ČSL. Nicméně v té době dokázala ODS, kontrolující posty prezidenta, premiéra, vicepremiéra pro evropské záležitosti a klíčových náměstků, ještě více méně úspěšně koordinovat spolupráci mezi vládou a prezidentem. To se mění s prezidentskou volbou na počátku roku 2008. Uvnitř strany rostou spory mezi jejím vedením, představovaným premiérem Mirkem Topolánkem, a klausovským křídlem. Do sporu s vládou o zahraniční politiku se dostává nejen prezident, ale i někteří poslanci a senátoři ODS. Podobné spory se objevují i v dalších stranách vládní koalice, ale i u ČSSD. Napětí mezi vládou a prezidentem se projevuje zejména kolizemi, týkajícími se uznání Kosova, ruské vojenské intervence v Gruzii, ratifikace *Lisabonské smlouvy* a ratifikace *Římského statutu* Mezinárodního trestního soudu.

V případě Kosova a Gruzie nelze říci, že by česká politika byla poškozena svou výslednou nejednoznačností. V obou případech šlo o reakce na situace, které samy byly vysoce dvojnásobné a v nichž nebylo namístě přijímat černobílá rozhodnutí. Jakkoli byla obhajitelná rozhodnutí vlády jednat po vzoru našich spojenců a uznat Kosovo (být jako nejlepší ze špatných řešení), jakož i odsoudit ruský zásah v Gruzii, bylo rov-

než vhodné nabídnout podporu Srbsku a připomenout gruzínskou spoluodpovědnost za vzniklou krizi, jak učinil prezident. Nekoordinovanost mezi vládou a prezidentem proto paradoxně a nezamýšleně přispěla k větší vyváženosti ČZP.

O něco zcela jiného šlo v případě ratifikace *Lisabonské smlouvy a Římského statutu*. Oba dokumenty byly podepsány českými vládami a není úlohou prezidenta zpochybňovat vládní závazky. Česká republika navíc byla posledním státem EU, který nezahájil jejich ratifikaci, což vedlo k pochybám o akceschopnosti státu, jež poškozovaly dobré jméno ČR. V obou případech šla parlamentní podpora napříč politických stran. Prezident a jeho spojenci vsadili v obou případech na zdržovací taktiku, když napadli dokumenty u Ústavního soudu (*Lisabonskou smlouvu* před schvalováním, *Římský statut* po schválení). V obou případech tím zpochybnili předchozí české závazky i důvěryhodnost České republiky jako mezinárodního partnera.

Střety mezi vládou a prezidentem však nebyly jedinými kolizemi v ČZP. Vzhledem k rozkladu politických stran nabyly na dramatickosti i parlamentní střety mezi vládou a opozicí, při nichž se ukazovalo, že vláda již nemůže počítat s parlamentní většinou. Ani tato vratkost však vládu nepřiměla k hledání zahraničněpolitických kompromisů s opozicí a vláda i nadále spoléhala na vytváření těsných většin pro své návrhy. Zásadním zvratem bylo prosincové hlasování o posílení české vojenské mise v Afghánistánu, které Poslanecká sněmovna bezprecedentně zamítla a po němž vláda musela přistoupit k provizorním opatřením. O několik měsíců později došlo za podobných okolností k pádu vlády samé.

Méně dramatické, přesto však vážné, byly důsledky tradičního napětí mezi různými resorty uvnitř vlády. Ministerstvo zahraničních věcí se dostávalo do sporů s ministerstvem vnitra ve vízové politice pro východní Evropu. Usnadnění cestování je jedna z mála možností, jimiž ČR může konkrétně naplnit svoji deklarovanou podporu Východnímu partnerství. Na druhou stranu z perspektivy vnitra jde o riziková teritoria, v nichž organizovaný zločin prorůstá státní správou a politikou. Rozdílné pohledy má ministerstvo zahraničních věcí také např. s ministerstvem obchodu a průmyslu v hodnocení Ruska. Zatímco na současném MZV (či u premiéra) převažuje pohled, který chápe Rusko jako potenciální hrozbu, z pohledu obchodu a průmyslu (či prezidenta) jde o důležitého hospodářského partnera.

STEREOTYPY A NÁTLAKOVÉ SKUPINY V ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITICE

Předchozí text chápe kroky ČZP buď jako výsledky cílevědomé a koncepčně podložené činnosti, či jako více či méně zvládané důsledky sporů mezi jejími tvůrci. Nemusí tomu tak být vždy. Zahraniční politiku rovněž utvářejí stereotypy. Jde o ustálené představy o zahraničí, které se vyskytují na úrovni společnosti a které jdou napříč běžných politických a ideologických dělení. Obvykle souvisí s převažujícími představami o historických zkušenostech a národní identitě. Na rozdíl od koncepčních rozhodnutí (která v konečném důsledku také stojí na určitých stereotypech) nejsou stereotypní rozhodnutí reflektovaná. Velí k určitému postupu, aniž by tento postup vyžadoval racionální obhajobu. Zahraniční politika také podléhá vlivu nátlakových skupin, moti-

vovaných ekonomicky či ideově. Čím menší roli hrají v politice koncepční rozhodnutí, ať už z důvodů absence koncepčního myšlení či z důvodů sporů uvnitř politické elity, tím větší prostor získávají stereotypy a nátlakové skupiny.

V předchozím roce se v českém roce projevovaly zejména stereotypy stranící Srbsku, Izraeli či Tibetu a svoji roli již tradičně hrál stereotyp protiruský a antikomunistický. Není naším cílem rozebírat původ těchto stereotypů, které dlouhodobě působí v českém myšlení, nýbrž se podívat na jejich politické důsledky v roce 2008. Prosrbské stereotypy na úrovni vlády a parlamentu ovlivňovaly českou debatu o uznání Kosova v mnohem větší míře než obavy o vlastní územní integritu či o dodržování mezinárodního práva, které se objevovaly u dalších států EU (např. Slovensko či Španělsko). O jejich síle svědčí, že ačkoli všechny ideové orientace ČZP, vyjma autonomismu (tj. internacionalismus, kontinentalismus i atlantismus), motivovaly své nositele k uznání Kosova, výsledné rozhodnutí bylo těsné a mimořádně kontroverzní.

V případě Kosova se ČZP postavila vlivnému stereotypu, ale v ostatních případech tyto stereotypy reprodukovala. Tradiční bezvýhradná podpora Izraeli, stereotypně chápanému jako jakýsi evropský výsadek na nepřátelském území, se promítla do priorit českého předsednictví EU. Mezi nimi se objevilo povýšení vztahů mezi EU a Izraelem. Rovněž se projevila českou podporou prosincové izraelské invaze do pásma Gazy, kterou špičky české politiky považovaly za obranu operaci proti útokům Hamásu. Od této proizraelské interpretace se však ČR musela distancovat okamžikem počátku českého předsednictví EU, což se ne zcela zdařilo.

Tibetská otázka se objevila v souvislosti s olympijskými hrami v Peking. Zde byly mobilizovány dva stereotypy: tibetský a antikomunistický. Tibetský stereotyp vyrůstá kolem postavy dalajlamy. Jeho příznivci ho konstruují jako nositele alternativní spirituality, morálně převyšující hodnoty západní spotřebitelské společnosti, a současně jako bojovníka za západní pojetí svobody a demokracie. Antikomunistický stereotyp chápe současnou Čínu jako komunistický stát, jehož politický a společenský systém je srovnatelný s předlistopadovým Československem. Jarní nepokoje v Tibetu a jejich silové potlačení čínskou vládou vedlo k mobilizaci obou stereotypů. Čeští političtí představitelé reagovali ostře a následně bojkotovali oficiální program olympijských her. Efektivnější by patrně byly takové kroky, které by daly najevo české stanovisko, aniž by urazily čínskou stranu a narušily vzájemné vztahy.

Antikomunistický stereotyp zásadním způsobem tradičně utváří ČZP v oblasti lidských práv, jež zejména v minulosti měla charakter tažení proti domnělému komunismu (zejména v Bělorusku a na Kubě). Nicméně již od roku 2007 dochází k její větší vyváženosti, kterou ovšem někteří kritici, jako např. předchozí ministr zahraničních věcí Cyril Svoboda, chápou jako polevování v boji za lidská práva.

Protiruské stereotypy se stávají hlavním vodítkem většiny politických představitelů při jejich pohledu na rusko-gruzínský konflikt, který srovnávají se sovětskou invazí do Československa v roce 1968. V této souvislosti jsou pak tyto stereotypy využity i některými příznivci českého zapojení do amerického projektu protiraketové obrany. Například premiér M. Topolánek se domnívá, že ruský zásah v Gruzii pouze potvrzuje správnost vládního rozhodnutí o české účasti v tomto projektu.

Ovšem kromě protiruského stereotypu by nebylo snadné najít jinou souvislost, spojující Gruzii a radar.

Působení nátlakových skupin v ČZP zatím nikde nebylo dostatečně zpracováno a nezbývá než se opřít o útržkovité informace. Relativně dobře zmapovatelné jsou ideové skupiny či epistemická společenství, která na českou politiku působí veřejně, zejména v médiích a pořádáním podpůrných akcí. V loňském roce hráli důležitou roli aktivisté věnující se Tibetu a porušování lidských práv v Číně, působily rovněž skupiny se širší lidskoprávní agendou a prosrbské organizace. Úspěšnost jejich působení obvykle nespočívá v tom, že by konkrétní akce přiměla tvůrce zahraniční politiky ke konkrétním krokům, nýbrž v mobilizaci stereotypů působících na uvažování těchto tvůrců.

Tento charakter může mít i působení ekonomicky motivovaných skupin. Nicméně ty často volí přímější cestu, spočívající v neveřejných kontaktech s tvůrci zahraniční politiky, které jsou cílené ke konkrétním výsledkům. Vzhledem k tomu, že v českém prostředí nejsou tyto kontakty nijak regulovány, často se zde stírá hranice mezi legitimním lobbváním, spočívajícím v dodávání nových informací, a nezákonnou korupcí, v níž si skupina určitá politická či administrativní rozhodnutí „zakoupí“. Analýza těchto kontaktů je proto podstatně složitější než u ideově orientovaných skupin. Nicméně často je vedena diskuse např. o působení českého energetického monopolu ČEZ na energetickou politiku státu, včetně její zahraniční a evropské dimenze. Nepřekvapí, že politika státu v těchto oblastech odpovídá zájmům ČEZ, což lze chápat jako výsledek dobré koordinace mezi významnou státní firmou a státem. Nicméně nabízí se otázka, zda ony zájmy ČEZ vyplývají ze zájmů státu formulovaných politikou elitou, nebo naopak státní politika vychází ze zájmů ČEZ, stanovených vedením firmy. Ekonomické zájmy firem se uplatňují rovněž ve vztahu k hlavním obchodním partnerům, ať už jde o EU (a zejména Německo), kde oslabují atlantickou a autonomistickou kritiku, či Rusko, kde na úrovni praktické politiky přispívají k vyvažování protiruských stereotypů.

ZÁVĚR

Ztráta koordinace v řadě důležitých politických otázek, způsobená rozkladem na české politické scéně, představovala nejvýznamnější posun ČZP v roce 2008 oproti předchozímu roku. Přesto se daří dát nový impulz česko-polským vztahům, připravovat české předsednictví EU a koncepčně dotahovat některé otevřené otázky předchozích let. Nekoordinované rozpory mezi politickými představiteli někdy nezamýšleně dodávají ČZP na vyváženosti (Kosovo, Gruzie), mnohem častěji však tuto politiku oslabují či dokonce ochromují (ratifikace *Římského statutu*, ratifikace *Lisabonské smlouvy*, mise v Afghánistánu, resortní spory o naplňování Východního partnerství). Nekoordinovanost a dlouhodobě slabá koncepční příprava zvyšuje význam stereotypů pozitivních (Srbsko, Izrael, Tibet) i negativních (komunismus, Rusko) a různých zájmových skupin (nevládní organizace, státní i soukromé firmy).

Poznámky

- ¹ Drulák, Petr (2008): *Česká zahraniční politika mezi internacionalismem a atlantismem*. In: Kořan, Michal a kol.: *Česká zahraniční politika v roce 2007. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 395–402.