

Kapitola 1

Úvod – konceptuální rámec, mezinárodní a vnitropolitický kontext české zahraniční politiky v roce 2015

Michal Kořan¹

V loňském roce (2014) autorky a autoři této publikace konstatovali, že se jednalo o nejméně výraznější rok z hlediska zahraniční politiky za celé sledované období a do velké míry za celou samostatnou existenci České republiky vůbec. Trend k oslabování multilaterálního a otevřeného globálního řádu a k poklesu důvěry v tento řád se v roce 2015 spíše prohloubil. Jde o jev ryze negativní pro zemi velikostí a schopností České republiky. Nadále pro nás tedy zůstává klíčová otázka: *Jak a proč ČR reaguje na výzvy, přicházející z vnějšího regionálního – mezinárodního – globálního prostředí a jak se toto prostředí sama pokoušela ovlivnit? Přispívá ČR svou zahraniční politikou ke kultivaci či alespoň k udržení multilaterálního globálního řádu či nikoli? V této souvislosti se dále ptáme: V jakých oblastech a proč provozovala ČR proaktivní, reaktivní či „žádnou“ politiku a s jakým úspěchem? V jakých oblastech docházelo k polarizaci a k politizaci tvorby zahraničněpolitické agendy a jaký vliv tyto faktory měly na zahraniční politiku?*

Pro uchopení těchto otázek pracuje autorský tým již třetím rokem se stejným konceptuálním rámcem, který zde přetiskujeme z loňského a předloňského vydání:

KATEGORIZACE ZPŮSOBŮ JEDNÁNÍ V ZAHRANIČNÍ POLITICE

Matice možných způsobů zahraničněpolitického „jednání“:

	Ofenzivní	Neutrální	Spolupracující
Proaktivní jednání	Vnucování vlastní politiky	Mediace	Vytváření společné politiky
Nejednání	Ignorance	Nezájem	Černý pasažér
Reaktivní jednání	Aktivní odpor proti vnější politice	Adaptace na vnější politiku	Úplné přijetí vnější politiky

Na první ose rozlišujeme mezi proaktivním jednáním, „nejednáním“ a reaktivním jednáním v zahraniční politice. Na druhé ose rozlišujeme ofenzivní, neutrální a spolupracující zahraniční politiku podle postoje, který stát zaujímá vůči mezinárodnímu prostředí.

Aktivní – Nejednání – Reaktivní

Proaktivní zahraniční politika je iniciována vlastními představami o tom, jak by měla zahraniční politika vypadat. Představy o smyslu a účelu zahraniční politiky vycházejí z vnitrostátních, domácích zdrojů spíše než z vnějších podnětů či z vnějších očekávání. Rizikem proaktivní zahraniční politiky je podcenění a přehlížení vnějších limitů a příležitostí.

Proaktivní politika může nejenom přehlížet vnější limitace a příležitosti, ale i vnější očekávání. Proaktivní zahraniční politika tak může zůstat nepochopena a aktér se tak může dostat do konfliktu s vnějšími očekáváními a rolí, kterou hraje v rámci širšího mezinárodního společenství.

Reaktivní zahraniční politika formuluje své cíle v reakci na identifikovatelnou strategii či politiku jiného aktéra. Vnější podněty jsou samotným spouštěčem pro formulaci zahraniční politiky, nikoliv jenom pozadím, na němž je zahraniční politika formulována. Samotná skutečnost, že ČR při formulaci své zahraniční politiky zohledňuje vnější prostředí (zájmy, strategie a priority jiných aktérů), nestačí k tomu, aby chom mohli zahraniční politiku klasifikovat jako reaktivní. Každá zahraničněpolitická strategie (aktivní, pasivní i reaktivní) nějakým způsobem zohledňuje vnější prostředí. Pro reaktivní zahraniční politiku je typické, že se vztahuje ke konkrétní a jasně artikulované zahraničněpolitické strategii vnějšího aktéra.

Pro reaktivní zahraniční politiku je typické, že politické elity přisuzují velkou relevanci strategiím či politikám jiných aktérů, vůči kterým se buď negativně vymezují, nebo které přejímají. Reaktivní zahraniční politika bývá asociována s malými státy.

Reaktivní zahraniční politika může mít formu negativního vymezení se vůči politice a iniciativě vnějšího aktéra, či podobu neutrální adaptace nebo úplného přijetí vnější politiky (pozitivní reakce). V obecné teorii zahraniční politiky se mluví o adaptivním chování, v evropských studiích může být analogií proces evropeizace (*top-down*).

Nejednání v zahraniční politice je typické tím, že nereaguje na vnitřní, ani vnější podněty. Absenci vnitřních podnětů můžeme vysvětlit chybějícím konsenzem, nedáváním politických elit a/nebo veřejnosti o zahraniční politiku. Neaktivní zahraniční politika může být také důsledkem konfliktu mezi domácími představami o roli a smyslu zahraniční politiky státu a vnějšími očekáváními.

Domníváme se, že „ne-akce“ v zahraniční politice, tj. neschopnost zaujmout postoj v reakci na vnější podnět a neschopnost formulovat vlastní strategii, by měla být zkoumána jako svébytný fenomén. Analýza toho, co je v zahraniční politice ignorováno, je často přínosnější než zkoumání toho, co je artikulováno politiky a co je prováděno. Pasivita, ne-akce a ignorance zůstávají opomíjeným tématem v sociálních vědách obecně.

Ofenzivní – Neutrální – Spolupracující

Na druhé ose rozlišujeme ofenzivní, neutrální a spolupracující zahraniční politiku. *Ofenzivní* politika je charakteristická konfrontačním jednáním vůči vnějšku. Negativní vymezení se vůči vnějšku může být důsledkem aktivní snahy vnutit vnějšímu světu vlastní představu o určité politice. Ofenzivní politika může být i důsledkem negativní reakce na vnější podněty. Obecně řečeno, konfrontační politika usiluje o zachování vlastní politiky nebo dokonce o její prosazení (vnucení) vnějšímu světu.

Neutrální politika stojí na pomezí mezi ofenzivní a spolupracující politikou. Neutralitu zároveň nemůžeme zaměňovat s pasivitou. Neutralita se může projevovat ve své aktivní formě, kdy se stát aktivně podílí na utváření určité politiky, např. skrze mediaci. Neutralita může mít i pasivní podobu, kdy stát nemá vyartikulovanou pozici k určité politice a zároveň o ni nemá zájem. Neutralita může mít i reaktivní podobu, kdy stát na vnější podněty reaguje neutrální adaptací – částečným přijetím vnějších podnětů (politik).

Spolupracující politika může opět přijít ve třech podobách: aktivní, pasivní a reaktivní. Aktivní spolupracující politika znamená, že stát vystupuje jako vůdce: aktivně navrhuje společné politiky. Impulzem pro aktivní spolupracující politiku jsou vnitrostátní podněty (spíše než reakce na vnější prostředí), ale stát svoji představu neprosazuje ofenzivně (vnucováním), ale spíše hledá a buduje koalice a širší podporu pro svoje návrhy. Pasivní spolupracující politika odpovídá pozici černého pasažéra. Černý pasažér je pasivní a neaktivní, nereaguje na vnější podněty a ani nevyvíjí vlastní aktivitu. Politika černého pasažéra je zároveň kooperativní – přestože aktér zůstává pasivní, uvědomuje si přínosy společné politiky. Jinak by se nevezl. Konečně reaktivní spolupracující politika má podobu úplného přijetí vnější politiky.

Z hlediska procesu tvorby zahraniční politiky lze normativně konstatovat, že nejlepší politikou je *aktivní – spolupracující* následována mediací, nejhorší pak je *ignorance* a *černý pasažér*, dle okolností a konkrétní agendy se pak mezi těmito póly nacházejí ostatní mody jednání.

POLITIZACE

Druhou hlavní otázkou je, jaké *faktory* přispívaly k zaujetí jedné z těchto pozic. Kromě vcelku pochopitelné dimenze kapacit pro vykonávání dané politiky, která je samozřejmou součástí každé analýzy, budeme se rovněž tázat, zda k některému z výše uvedených modů jednání přispívá *politizace* dané oblasti a *polarizace*.

Jednotící otázkou tedy je: 1) zda je celá oblast analýzy či její části politizována, ne-politizována či de-politizována; 2) zda dochází v dané oblasti analýzy k polarizaci politických názorů. Níže jsou připojeny konceptualizace hlavních termínů (politizace a polarizace).

Politizace

Termín politizace je navzdory častému užívání v politických vědách definován vcelku vágně, autorský tým se přiklonil k následující definici: „*Politizací rozumíme míru, do*

jaké je určité zahraničněpolitické téma součástí veřejné a politické debaty a součástí rozhodování v otevřených politických procesech.“

Politické procesy pro naše účely zahrnují kromě přítomnosti tématu ve veřejné sféře a médiích mj. i přítomnost tématu v předvolebních debatách a programech politických stran, v debatách v obou komorách Parlamentu ČR, zvláště pak v souvislosti s legislativním procesem, ve vládních prohlášeních, prostřednictvím průzkumů veřejného mínění apod., tedy ve všech kanálech demokratických rozhodovacích procesů, které v této publikaci tradičně sledujeme, od voličstva přes politické strany a zákonodárnou moc po moc výkonnou (popř. i soudní, pokud se ve vzácných případech dostanou zahraničněpolitické akty či normy až sem), ale zároveň *nevládní sektor; pokud ovšem vstupuje do ovlivňování politických procesů (advokační aktivity, protesty)*. Tuto míru lze logicky operacionalizovat pouze relativně ve vztahu k dalším domácím a/nebo zahraničním tématům, ale *absolutně* lze indikovat přítomnost tématu mezi danými aktéry.

POLARIZACE

Třetím konceptem je polarizace, kterou budeme sledovat jak v první části (politický a konceptuální zázemí ČZP), tak ale i v části, která se věnuje aktérům, kde se budeme tázat, zda dochází k polarizaci *institucionální* (typicky – parlament vs. MZV, MPO vs. MZV, MO vs. MZV, Úřad vlády ČR vs. MZV atd., či i na úrovni odborů, pokud se k takovému názoru či informacím dostanete).

Důvody polarizace jsou jednak ne-institucionální (obsahové, politické), institucionální (způsob organizace a fungování stran a parlamentu) a kulturní (např. úroveň politické kultury v komunikaci a ve vztazích mezi poslanci různých stran). Polarizace elit dramaticky mění způsob, jak se formují názory veřejnosti. Stimuluje stranické zdůvodňování/logiku postojů, což následně vede k tomu, že se politické postoje řídí více stranickou příslušností, posiluje jistotu v postojích, nebere v úvahu věcné argumenty. Postoje politiků vytvářejí politické/ideové rámování témat a ovlivňují tak rozhodování dosud nerozhodné veřejnosti: když politická elita hovoří o tématech a spojuje je s vlastními úvahami, soustředí se pak veřejnost, když se o dané otázce rozhoduje, právě na tyto úvahy.

V zásadě pro účel analýzy považujeme téma za polarizované tehdy,

- kdy jde o konzistentní pozice rozhodujících politických aktérů (zejm. politických stran a jejich představitelů) a institucionálních aktérů (prezident, předseda vlády, ministři, ministerstva atd.), na nichž se aktéři sjednocují, s nimi se identifikují, při rozhodování se prosazuje princip vnitřní disciplíny (místo věcných argumentů, ale sounáležitost se stranou);
- kdy političtí/institucionální aktéři trvají nikoli na odlišných, ale protichůdných stanoviscích (pro nebo proti prohlubování EU), debata *de facto* neprobíhá a politika se zablokuje, popř. jde jedním směrem, který se po změně vlád zásadně změní (diskontinuita zahraniční politiky);

- kdy nejde o jednotlivosti, ale zásadní směr politiky (princiální vs. vstřícnost k Rusku vs. protiruské postoje, nikoli míra podpory exportu do Ruska, nebo bezvízového styku), popř. o zásadní jednotlivý akt (pro nebo proti radaru v Brdech, Fiskální pakt);
- kdy jde o časový úsek takového postoje, který trval alespoň po dobu námi sledovaného období (kalendářního roku), pokud možno ale déle.

GLOBÁLNÍ TRENDY

Jedním ze zastřešujících témat celé publikace je otázka, jak Česká republika prostřednictvím své zahraniční politiky reaguje na výzvy přicházející z vnějšího prostředí a jak (či zda) sama aktivně přispívá ke kultivaci nebo alespoň udržení multilaterálního, inkluzivního a liberálního řádu. Vycházíme z přesvědčení, že je to právě multilaterální řád, který poskytuje nejlepší podmínky pro mezinárodněpolitické postavení středněvelkého státu, jakým je ČR. Podobně jako v předchozích letech tedy bude celá první kapitola uvozena stručným a nutně zjednodušeným načrtnutím hlavních trendů ve světové politice, které lze zároveň považovat za klíčové i pro Českou republiku.

Rok 2015 ještě dále prohloubil trend „odzápádnění“ globálního řádu, přesouvání mezinárodněpolitických rozhodovacích procesů mimo multilaterální struktury 20. století a obecně erozi důvěry ve vládu práva v mezinárodní aréně. Tato „*krize řádu je často vnímána jako cosi vysoce abstraktního, nekonkrétního a neuchopitelného, její regionální efekty jsou jasně zřetelné: od ‚zelených mužiků‘ zabírajících území svrchovaného státu ve východním sousedství NATO a EU až po protostátní fundamentalistické aktéry jako ISIL s ambicemi překreslit politickou mapu Blízkého východu a okolí*“.² Konkrétní projevy oslabování globálního řádu v roce 2015 na sebe braly více podob. Tak jako v roce 2014 byla prohlubující se vnitřní nejistota a nejednotnost Evropské unie těmito událostmi využívána strategickými rivaly Evropy. Rusko se transformovalo v přímého vyzyvatele evropského poválečného uspořádání obecně a svým agresivním chováním vůči Ukrajině v roce 2014 přispělo ke zhoršení prostředí v Evropě. Nedošlo k náznačce normalizace vztahu k Rusku, naopak, sledujeme tendenci k paradigmatu „nové studené války“. I v reakci na tento vývoj v roce 2015 pokračovala re-militarizace evropského kontinentu a rozvoj obranných kapacit, postupné opouštění intervenční identity NATO a orientace na obranu území jako hlavního cíle Aliance.³ Daniel Keohane ve svém příspěvku do každoročních analýz *Strategic Trends* (Centra pro bezpečnostní studia, Curych) upozorňuje na důležitý evropský bezpečnostní a obranný trend, který není patrný na první pohled, ale který může být fundamentálním aspektem eroze evropského multilateralismu – jde o regionalizaci a re-nacionalizaci obranné spolupráce. Individuální spolupráce národních států na obranných a bezpečnostních projektech postupně nabírá na významu, zatímco multilaterální instituce v tomto ohledu bojují o relevanci.⁴

V roce 2015 Evropa především poprvé za desítky let přímo pocítila důsledky válečných konfliktů na Blízkém východě. Dlouhodobé blízkovýchodní pnutí, zakonzenované po dlouhá desetiletí autokratickými režimy, vyhrželo v polovině roku 2014

v podobě vzniku tzv. Islámského státu v Iráku a Levantě a vyhlášení světového kalifátu. Konflikt v Iráku a v Sýrii, spolu s pátým rokem války v Libyi, která je nefunkčním a padlým státem, uvedl do pohybu miliony uprchlíků, směřujících do sousedních zemí, kteří v roce 2015 pokračovali dále různými migračními trasami do Evropy. Tato tzv. uprchlická krize ve druhé polovině roku 2015 v zásadě diktovala ráz politických diskusí i politiky jako takové napříč Evropou. Evropa a Evropská unie – přinejmenším v krátkodobém horizontu – z této krize vyšla oslabena a znejistěna. Externalizace řešení problémů s migrací (jako např. dohody se státy sousedícími s EU o spolupráci při zadržování uprchlíků) navíc notně ukusuje z hodnotové základny evropského projektu a činí evropské hodnoty ještě méně důvěryhodné.⁵ Tento vícenásobný a víceletý pokles důvěry v EU znamená jednu z hlavních výzev pro českou politiku domácí, ale i pro českou diplomacii a politiku zahraniční.

Absence pevné bezpečnostní architektury a „bilateralizace“ obrany a bezpečnosti je dlouhodobým prvkem vývoje v asijsko-pacifické oblasti. V roce 2015 rovněž tato oblast zaznamenala další militarizaci, vycházející z rostoucí strategické rivality mezi USA a Čínou. Rudolf Fürst napsal ve svém pojednání k bezpečnostnímu vývoji, že „ČLR, jako proměnlivě se jevící aktér z hlediska ústřední hybné síly v regionu, už opustila politiku nízkého profilu, teorie mírového růstu Číny a přechází do otevřené asertivní role velmoci v rétorice i jednání. Teritoriální nároky vůči asijským sousedům jsou nepřímou výzvou vůči USA a jejich spojencům, a dokladem, že Peking systematicky spěje k postupnému nastolení de facto vlastní verze Monroeovy doktríny, ovšem bez explicitního pojmenování tohoto nároku způsobem, který by vyostřil napětí s USA.“⁶ Tento konfliktní trend, kdy čínské aktivity v Jihočínském moři začínají připomínat hybridní válku, je rovněž projevem unilateralismu hlavních aktérů (zejména Číny)⁷ a důkazem nedostatečné relevance multilaterálních rámců.

Dle studie *Strategic Trends* je jedním z velmi znepokojivých trendů současnosti renesance a modernizace jaderných arzenálů nukleárních mocností, která je nepřímo úměrná klesající relevanci kontroly jaderného zbrojení, ať již na bilaterální či multilaterální úrovni.⁸ Běžnější součástí slovníku bezpečnostních expertů se dokonce postupně stává i scénář použití taktických jaderných zbraní v Evropě či v jejím bezprostředním okolí. Rozporuplné zatím zůstávají očekávání a realita jaderné dohody s Íránem, k níž došlo v prosinci 2013, která by v ideálním případě měla vést k zabránění proliferace jaderných zbraní v regionu, dle kritiků však může vést k přesnému opaku a zároveň k posílení Íránu jako regionální mocnosti.

Úsilí o globální management alespoň našlo své vyjádření v pařížské konferenci o změnách klimatu v prosinci 2015, která – navzdory jisté vágnosti – nastavila základní globální politický rámec pro boj s lidmi zapříčiněnou změnou klimatu a oteplování.

Stejně jako v roce 2014 tedy musíme konstatovat skutečnost, že se globální multilaterální řád i v roce 2015 přizpůsoboval novým, často nedemokratickým mocnostem či novým nestátním aktérům. Staré i nové mocnosti asertivněji a na unilaterální bázi prosazují své priority. Částečně se tak děje v rámci současného řádu, nikoli výhradně bez něj, ale tato pravidla jsou modifikována podle vlastních preferencí. Globální liberální řád a jeho „západní“ pravidla tedy mají omezený dosah a atraktivita li-

berálně-demokratických norem dále oslabila. Velká část mezinárodního dění se však přesouvá do paralelní, nemultilaterální oblasti, pozorujeme tedy paralelní a nebezpečnější vývoj přímého zpochybnění relevance multilaterálního řádu. Příznaky takového úpadku zahrnují neúspěchy v multilaterálních obchodních jednáních, merkantilistické obchodní praktiky, slabý makroekonomický dohled, rostoucí mezistátní soupeření o zdroje, fragmentace států (a zároveň EU) podél národnostních či národních linií, či neschopnost řešit nově vyvstávající témata, jako jsou již zmíněné jaderné hrozby.⁹ V loňském vydání této kapitoly bylo uvedeno, že „za těchto podmínek je bezpodmínečně nutné pro malý stát využít veškerý potenciál pro posílení ‚chytřého‘ multilaterálního jednání, které spočívá především v předvídatelnosti, předvídatelnosti a spolehlivosti jako mezinárodního multilaterálního partnera a neméně také ve schopnosti pokud možno konsenzuálním či alespoň jednoznačným způsobem proaktivně definovat své zahraničněpolitické priority“.¹⁰ Analýza za rok 2014 nebyla v tomto ohledu příznivá: „Dlouhodobě konstatujeme, že toto ‚chytřé‘ jednání se dlouhodobě nedaří v České republice nastavit a to zejména kvůli hlubokému vnitropolitickému dělení uvnitř ČR, institucionálním a osobnostním rivalitám, ale také kvůli netransparentním zájmům, které vnitřní i vnější politiku ovlivňují.“ Jak si v tomto ohledu vedla vláda Bohumila Sobotky ve svém druhém roce zahraničněpolitického působení?

Počátkem roku 2014 se tehdy nová vláda ujala kormidla české diplomacie s dvěma chvályhodnými cíli: zaprvé, probudit českou zahraniční politiku z ospalé letargie, do níž upadla po vstupu do Evropské unie, a zadruhé, učinit ji více předvídatelnou a tím také efektivnější. Bohužel, forma probuzení z nějakého důvodu předčila obsah, důsledkem čehož bylo pro nové vedení české diplomacie mimořádně obtížné vysvětlit své pozice jak na domácí, tak na mezinárodní scéně. Spolu se silně turbulentním mezinárodním prostředím a nekonsenzuálně až konfliktně jednajícím přímo zvoleným prezidentem Milošem Zemanem tento fakt znamenal, že rok 2014 zaznamenal rekordní úroveň nepředvídatelnosti a nesrozumitelnosti české zahraniční politiky.¹¹

V roce 2015 došlo k postupnému zklidnění rozjitřené vnitropolitické debaty o hodnotách v české zahraniční politice, která dominovala vnitropolitickému kontextu v roce 2014. Vláda v průběhu roku přijala několik koncepčních a strategických dokumentů, především pak *Koncepci zahraniční politiky České republiky*, inovovanou verzi bezpečnostní strategie či koncepci působení v EU. V zahraničněpolitické koncepci¹² autoři jako analytické východisko konstatují změnu světových mocenských poměrů a posun k multipolaritě, zvýšené soupeření o zdroje, zvyšující se počet padlých států a obecné oslabování multilateralismu a mezinárodního práva. Oproti předchozí koncepci z roku 2011 sice nový dokument nenavazuje české zájmy přímo na udržení či rozvoj liberálního světového řádu, nicméně v preambuli podotýká, že nejefektivnějším způsobem pro řešení světových problémů je opět multilateralismus. Multilateralismus není v koncepci považován za pouhý nástroj zahraniční politiky, ale vykazuje prvky „morálního multilateralismu“ (viz kapitola Jana Blažka v této publikaci), dále klade silný důraz na mezinárodní právo a mezinárodní organizace v oblasti bezpečnosti. Přesto koncepcí nepřichází s jasnou a robustní strategií české multilaterální politiky. Koncepcí představuje dokument, který je ve srovnání s diskusemi, jež její schválení předcházely, kontinuální i vcelku konsenzuální.

Bouřlivý mezinárodní vývoj (situace na Ukrajině a nápor válečných uprchlíků a migrantů), který bezprostředně zasáhl Evropu, přesto vyvolal tlaky, posilující polarizaci a politizaci domácího kontextu české zahraniční politiky. Kapitola *Mediální kontext české zahraniční politiky* (Vlastimil Nečas a David Chudoba) toto tvrzení demonstrovuje na nejvýraznějším polarizačním rámci v médiích, jenž je pojmenován „suverénní stát vs. EU“ a jenž využívá tradiční polarizaci my vs. oni a vyjadřuje svůj negativní postoj odpor vůči diktátu zvenčí. Vstupy prezidenta Zemana do politického kontextu tvorby zahraniční politiky roku 2015 byly ještě destruktivnější než v roce 2014, prezident se v roce 2015 dostal do pozice hlavního kritika unijní migrační politiky, ale osvojil si i některé klíčové protiujní postoje obecně – právě na zmíněné polarizační ose „my versus oni“, což je v přímém rozporu s jeho původním „proevropským“ politickým programem.

Zklidnění politické debaty konstatuje kapitola *Evropský rozměr české zahraniční politiky* (Vít Beneš), který zdůrazňuje jako pozitivní sám fakt, že koalice se zdržela zásadních vnitrokoaličních sporů stran evropské politiky. Polarizace názorů vůči uprchlické krizi nicméně zasáhla i českou politickou scénu, a to především spory mezi premiérem B. Sobotkou a prezidentem M. Zemanem, ale částečně též uvnitř koalice a uvnitř ČSSD samé. Rok 2015 byl tedy nejen rokem polarizace českého názorového spektra k EU, ale také prohloubení politizace, a to všechno za podmínek klesající důvěry veřejnosti v projekt evropské integrace. Vladimír Handl konstatuje, že „*dlouhodobá ignorace toho, co EU ve skutečnosti znamená, se v ČR pod vlivem řetězení krizí a v situaci chybějícího politického vedení změnila v odmítání EU*“ (viz kapitola *Spolková republika Německo v české zahraniční politice*). České jednání na unijní úrovni lze charakterizovat jako směs *nezájmu* o partikulární politiky mezi politickými stranami, *adaptaci* a *vytváření společné politiky* v dílčích resortních politikách. V klíčových tématech roku 2015 (Rusko, řecká finanční krize a migrace) pak jako *adaptace na vnější politiku*, resp. *aktivní odpor proti vnější politice*.

V bezpečnostní a obranné dimenzi autoři (Ondřej Ditrych a Jan Eichler) věnují značný prostor posílení koncepčního a strategického zázemí české zahraniční politiky. Upozorňují (stejně jako evropská kapitola) na prohlubující se politizaci bezpečnostní agendy, která byla posílena politizací a sekuritizací migrační agendy a v této souvislosti vyzývají dokonce k obezřetnosti vůči rizikům *sekuritokracie*, která se projevuje např. normalizací a širokým přijetím výjimečnosti bezpečnostní situace. Bezpečnostní kapitola si rovněž všímá nekonstruktivního chování prezidenta Zemana, který dle soudu autorů obýval „*jiné univerzum faktů*“ než ostatní představitelé výkonné moci. Přesto, z hlediska výsledného jednání, autoři konstatují stejně jako v roce 2014 další posun k pozitivněji laděnému reaktivnímu typu jednání, který charakterizují jako nikoli proaktivní a tudíž reaktivní, nicméně jde o konstruktivnější *adaptaci* s prvky proaktivity, a to zejména na půdě NATO.

V sousedských a regionálních vztazích také došlo k poměrně překotnému vývoji politického kontextu. V případě *Německa* V. Handl za rok 2015 nadále hovoří o minimální politizaci, a to i v případě „velkých témat“, jako EU či bezpečnost, které nerezonovaly v politické debatě. Bylo to tak pouze téma migrace, které bylo k Německu a ke kancléřce Angele Merkelové vztaženo a které dosáhlo vysokého stupně politi-

zace. V politické sféře došlo k určité polarizaci tohoto tématu, byť většina parlamentních stran se shodla v odmítání německého přístupu řešení migrační situace (výjimkou byl např. ministr pro lidská práva Jiří Dienstbier). Polarizace se tak dotýkala spíše veřejnosti než politické sféry, kdy dle V. Handla německé téma znělo českými médii v polarizované formě o mnoho razantněji než v minulosti. Zároveň autor poukazuje na fenomén propojování nacionalisticky orientovaných kruhů v regionu a podporu těchto sil v Německu ze strany českých nacionalistů. Depolitizace německé agendy přispěla k velkému rozvoji praktické a pragmatické spolupráce, zde tedy vláda B. Sobotky vytvářela *proaktivní* a *spolupracující* politiku, z hlediska migrace však vláda, jak bylo již zmíněno, zastávala politiku *aktivního odporu*, jíž hleděla kompenzovat *spolupracující* politikou v dalších oblastech, jako např. ochrana vnější hranice EU, udržení Schengenu či pomoc uprchlíkům v oblastech konfliktu. Zvyšující se míru politizace (a větší zájem politické reprezentace) a postupnou polarizaci konstatuje i Michal Kořan v kapitole *Visegrádská spolupráce, Polsko, Slovensko a Rakousko v české zahraniční politice*. Polarizace tématu střední Evropy, která se ukazovala v roce 2014, byla částečně utlumena, nicméně ve veřejné a mediální sféře polarizace názorů pokračovala. Česká středoevropská politika nicméně ještě ve větší míře, než v letech předchozích, usilovala o *proaktivní, spolupracující* přístup, směřující k vytváření společné regionální politiky. Bylo to dáno jednak českým předsednictvím ve Visegrádské skupině a jednak také obecně moderátním postojem k dominantním mezinárodněpolitickým tématům, které zastávala česká vláda při srovnání s dalšími regionálními partnery.

Vztahy se *Spojenými státy* v roce 2015 byly v politické i veřejné sféře provázeny vyšší polarizací, až na výjimky však nikoli politizací. Autor kapitoly Jakub El-Ahmadieh konstatuje, že USA nadále působí jako klíčový spojenec České republiky, především v bezpečnostní oblasti, byť v české politice byla zejména kvůli působení prezidenta M. Zemana patrná dvojkolejnost postojů. Ve vztahu k *Rusku* se dle autorů Lukáše Tichého a Nikity Odintsova česká diplomacie na politicko-bezpečnostní úrovni uchýlila k evropeizaci svého postoje a tudíž k *adaptaci na vnější politiku*, v rovině ekonomické pak spíše prosazuje *proaktivní politiku*, přičemž kontext česko-ruských vztahů z hlediska domácí politiky byl *politizován, sekuritizován* i *polarizován*. Ve vztahu k *východoevropským státům* obecně (Lucia Najšlová) pak došlo ve srovnání s rokem 2014 k zmírnění polarizace a i ke snížení politizačního potenciálu tohoto tématu. Nejvíce polarizující kroky stran české politiky vůči východoevropským státům (a zejména k Ukrajině) činil – tak jako v některých dalších relacích – prezident Zeman. Českou politiku pak označuje za *reaktivní*, a i když se ČR snažila spoluvytvářet evropskou politiku, nekladla si vyšší cíle než dosažení pokračování v dříve domluvených prioritách – pokračování asociačního procesu a vízové liberalizace.

Vyšší míry politizace se dočkal region *západního Balkánu* (Tomáš Dopita), a to opět kvůli uprchlické krizi a tzv. západobalkánské migrační trase. Téma však nebylo výrazně polarizujícím, vysokou míru polarizace si zachovala pouze otázka nezávislosti Kosova, která však polarizovala diskusi v roce 2015 ve větší míře než v předchozím roce. Autor rovněž konstatuje, že aktéři české zahraniční politiky pokračovali v proaktivní podpoře tohoto procesu a v pasivní adaptivní politice sporu mezi Makedonií a Řeckem. Také problematika *Blízkého východu* byla v domácím politic-

kém kontextu vnímána především prizmatem uprchlické krize, která přispěla k bezprecedentní politizaci a polarizaci debaty o regionu. Téma migrace bylo několikrát probíráno i na půdě parlamentu. Došlo k posílení islamofobních, protimigrantských i protiunijních iniciativ. Dle autorů (Marek Čejka, Michaela Ježová a Bronislav Bechyňský) byla veřejná i politická debata chaotická, vysoce emotivní a nepříliš racionálně vedená a jednostranně až populisticky do ní zasahoval prezident Zeman. V oblasti vlastního provádění politiky vůči tomuto regionu však autoři konstatují spíše proaktivní a kooperativní přístup.

Bilaterální vztahy vůči *Francii a Velké Británii* zůstaly v roce 2015 bez většího politizačního a polarizačního potenciálu a v duchu kooperativní politiky bez větších kontroverzních témat. Pochopitelně, že domácí odbornou i politickou debatu jitřila otázka britského referenda o vystoupení z EU či témata spjatá s islamistickým terorem ve Francii, tato témata však neovlivňovala debatu stran bilaterálních vztahů k těmto zemím. Výjimku představovalo vyjednávání o tzv. britských výjimkách v případě setrvání v EU, britské návrhy, zejména ty, týkající se volného pohybu pracovních sil, přinesly zvýšený politický zájem na české straně.

Rudolf Fürst ve své kapitole věnované *Číně* a oblasti *Dálného východu* charakterizuje českou politiku jako *proaktivní* (zejména ve vztahu k Číně a Koreji), konkrétně politiku vůči Číně nicméně definuje jako polarizující a postupně politizovanou. Naopak, zcela mimo politický a veřejný zájem v roce 2015 zůstala *subsaharská Afrika* (Kateřina Rudincová), většího prostoru se nicméně této oblasti dostalo v nové koncepci české zahraniční politiky. Mizivou míru politizace a nízká polarizace (a to – na rozdíl od předchozích let – i v souvislosti s Kubou) charakterizuje i domácí kontext stran *Latinské Ameriky*. Martin Hrabálek ovšem upozorňuje na rostoucí zájem českých podnikatelských subjektů o tento prostor, který se promítá rovněž do některých resortních aktivit.

Navzdory prohlubující se krizi multilateralismu nenalezl autor kapitoly *Multilaterální rozměr české zahraniční politiky* Jan Blažek náznaky k vyšší míře zájmu, politizace ani polarizace této agendy (s výjimkou některých tradičních střetů mezi *autonomisty, atlantisty* či *evropeisty*, které však nepředstavovaly v roce 2015 výrazné téma ve veřejné či politické diskusi). Jednání české republiky autor kapitoly charakterizuje jako *proaktivní* hledání společné politiky v oblasti lidskoprávního multilateralismu, v oblasti bezpečnostního multilateralismu pak konstatuje vyšší míru evropeizace a tím *adaptace na vnější politiku*, s prvky proaktivního jednání (např. v oblasti kontroly jaderného zbrojení). Toto jednání však nevychází z politického zájmu či politického zájmu, dle J. Blažka jde o „*setrvačnou tendenci primárně v rukou expertů ze stálých misí a dílčích odborů*“.

Rok 2015 byl v pořadí již třetím rokem, kdy „*oblast podpory vnějších ekonomických vztahů ČR (VEV) patřila spíše ke klidnějším součástem české zahraniční politiky*“, konstatuje kapitola *Hospodářský rozměr české zahraniční politiky* (Štěpánka Zemanová a Miloslav Machoň). Tématu byla věnována rostoucí pozornost veřejná i odborná. Politizace, ale hlavně polarizace tématu měla spíše dílčí charakter a týkala se často zmiňovaného dilematu obchod vs. lidská práva. I zde však došlo k ochabnutí zájmu či o normalizaci názoru, že tyto dvě dimenze nejsou v zásadním rozporu

depolitizace a snižující se polarizace dle autorky a autora přispěly ke kýženému rozvoji institucionální základny VEV i nástrojů této oblasti. Tvrzení o omezené politizaci a polarizaci je také výsledkem analýzy Lukáše Tichého v kapitole *Energetika ve vnějších vztazích České republiky*. Téma bylo přítomno v debatách institucionálních aktérů (resortů a prezidenta), politické strany či hnutí se mu v roce 2015 příliš nevěnovaly. Z hlediska jednání převažovalo *proaktivní, spolupracující* s vytvářením společné politiky, v případě energetických vztahů s Ruskem se ČR *adaptovala na vnější politiku*, jako výsledek reaktivního jednání a neutrální pozice. Kulturní a veřejná diplomacie se dle Jany Peterkové a Elišky Tomalové (*Kulturní rozměr české zahraniční politiky*) těšily živějšímu zájmu, byť šlo spíše o zájem resortní a odborný, který se nepřenese do veřejné či politické sféry.

Kapitola zasvěcená *Rozvojovému rozměru české zahraniční politiky* (Ondřej Horký-Hlucháň) hodnotí politický kontext této politiky tak, že dochází k pokračujícímu poklesu *polarizace* a zvyšující se *technokratizace*, zároveň však poukazuje na bezprecedentní nárůst *politizace* a dokonce *sekuritizace* tématu, která se objevila v souvislosti s politickým argumentem k uprchlické krizi, a sice, že je „*potřeba pomáhat na místě*“. Dlouhodobě nedostatek politizace vedl dle autora k nedostatečným impulzům, které by napomohly např. zvýšit rozpočet na rozvojovou spolupráci. Politizace a sekuritizace tématu, jíž přinesl rok 2015, znamenala „*bezprecedentní mobilizaci zdrojů vykazatelných jako ODA*“, kapitola se však prozatím vyhýbá hodnocení, zda šlo o jev dlouhodobě pozitivní, či negativní, neboť ruku v ruce s politizací a zvýšeným zájmem šla rovněž fragmentace rozvojové spolupráce.

Veronika Bílková, autorka kapitoly *Lidskoprávní rozměr české zahraniční politiky*, rovněž přináší tezi o zklidnění vnitropolitického kontextu v této oblasti a ukazuje, že nedošlo k revoluci v politickém smýšlení o lidských právech. Odborná veřejnost byla zapojena do přípravy dvou základních koncepčních dokumentů v roce 2015 (*Koncepce zahraniční politiky ČR a Koncepce podpory lidských práv a transformační spolupráce*), politická veřejnost se však o tento proces z velké většiny nezajímala. Ve srovnání s živou debatou, která provázela přípravu lidskoprávní koncepce v roce 2014, pak vlastní přijetí koncepce neprovázal živý politický, ale ani veřejný zájem. Větší zájem veřejnosti i politické sféry tak opět vyvolávaly spíše jen některé cesty prezidenta Zemana. Obecně tedy zůstalo téma *politizováno*, ale prošlo *depolarizací*. Zdá se tedy, že rok 2014 – se svým zvýšeným zájmem o agendu lidských práv – představoval spíše výjimku.

ZÁVĚR

Vláda, vzešlá ze sněmovních voleb (říjen 2013) měla kvůli chronickým politickým krizím předchozích vlád velmi nízko nastavený práh úspěchu z hlediska kultivace zahraničněpolitického prostředí. Nová koaliční vláda (ČSSD, ANO 2011 a KDU-ČSL) slibovala především stabilitu, která by po letech koaličních nesvářů a intermezzu vlády bez parlamentního mandátu nabídla smysluplný kontext i pro tvorbu zahraniční politiky. Po dvou letech fungování koalice lze říci, že koaliční vláda pod

vedením ČSSD tuto stabilitu skutečně nabídl. V zahraniční politice i díky tomu došlo ke zmírnění některých vyhocených debat z roku 2014. Současně však platí, že se ani v roce 2015 zahraniční politika nevyhnula tradičnímu nešvaru české politiky, kdy mnohé problémy, s nimiž se diplomacie vyrovnává, si vytváří politické prostředí samo a často zcela zbytečně. Zde největší díl odpovědnosti nese především prezident Miloš Zeman. Navíc došlo v roce 2015 k dalšímu posílení „domestikace“ zahraničně-politických témat, kdy velká část agendy zahraniční politiky byla interpretována prizmatem českého vidění tzv. uprchlické krize. Rok 2015 byl – navzdory vysoce turbulentnímu prostředí – rokem normalizace zahraniční politiky. Tato normalizace však neznamenal, že by se z ČR stal předvídatelný a proaktivní hráč, který svým jednáním přispívá k udržení či dokonce kultivaci mezinárodního řádu. Je ale také pravdou, že ve svém bezprostředním regionálním okolí je česká diplomacie schopna tuto roli do značné míry přebírat. Rovněž na půdě NATO se ČR v roce 2015 profilovala jako spíše spolehlivý hráč. Odlišné hodnocení však již platí pro české působení v EU, kde z hlediska politického kontextu nedošlo ke zmírnění rozpačitého dojmu, kterým země v Unii působí již řadu let.

S výjimkou bezprostředního regionu zůstává Česká republika nejčastěji pasivním či dokonce defenzivním, často až reaktivním hráčem a není většinou aktivním hráčem a ojedinělé iniciativy a prohlášení, s nimiž česká politická reprezentace čas od času přijde, zůstávají na mezinárodní úrovni často nepochopeny. Nadále tedy platí hodnocení z loňského roku: můžeme říci, že Česká republika se obecně chová jako černý pasažér, který využívá všech výhod evropského, popř. globálního multilaterálního, ale k jeho kultivaci dlouhodobě nepřispívá, neboť náš aktivismus, pokud k němu již dojde, je často konfliktního charakteru. Díky vyšší „normalizaci“ a vyšší vnitropolitické stabilitě však rok 2015 přispěl ke klidnějšímu i předvídatelnějšímu výkonu zahraniční politiky, který dlouhodobě narušuje jen přímo volený prezident M. Zeman.

Poznámky

- ¹ Autorský kolektiv by rád na tomto místě poděkoval Ministerstvu zahraničních věcí ČR za spolupráci při přípravě této publikace, ale rovněž i bezpočtu představitelů dalších resortů a institucí za sdílení jejich názorů a informací. Dále bychom rádi poděkovali nakladatelství ÚMV za profesionální a obětavou spolupráci při tvorbě knihy, knihovně ÚMV a mnoha stážistkám a stážistům a výzkumným asistentkám a asistentům za nedocenitelnou pomoc při rešerších, zisku dat a dalších výzkumných pracích. Autorský kolektiv rovněž děkuje hlavnímu recenzentovi Vladanovi Hodulákovi za pozorné čtení publikace, veškerá pochybení, opominutí či nepřesnosti jdou nicméně pochopitelně na vrub autorů.
- ² Ditrych, Ondřej (2016) (ed.): *Scénáře vývoje mezinárodního bezpečnostního prostředí*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů. On-line: www.dokumenty-iir.cz/Scenare/Scenare_2016.pdf.
- ³ Tamtéž, s. 9.
- ⁴ Keohane, Daniel (2016): The Renationalization of European Defense Cooperation. In Thrätner, Oliver–Zapfe, Martin (eds.): *Strategic Trends 2016: Key Developments in Global Affairs*. Zürich: ETH.

- ⁵ Watanabe, Lisa (2016): Borderline Practices – Irregular Migration and EU External Relations. In: Thrätner, Oliver–Zapfe, Martin (eds.): *Strategic Trends 2016: Key Developments in Global Affairs*. Zürich: ETH, s. 29.
- ⁶ Fürst, Rudolf (2016): Čína, východní a jihovýchodní Pacifik. In: Ditrych, Ondřej (ed.): *Scénáře vývoje mezinárodního bezpečnostního prostředí*, op. cit., s. 49
- ⁷ Mahadevan, Prem (2016): Power Politics in (Eur)Asia. In: Thrätner, Oliver–Zapfe, Martin (eds.): *Strategic Trends 2016: Key Developments in Global Affairs*. Zürich: ETH, s. 47
- ⁸ Thrätner, Oliver (2016): A Nuclear World Out of (Arms) Control, Power Politics in (Eur)Asia. In: Thrätner, Oliver–Zapfe, Martin (eds.): *Strategic Trends 2016: Key Developments in Global Affairs*. Zürich: ETH, s. 65.
- ⁹ Nepublikovaný materiál autorů ÚMV: *Budoucnost globálního řádu* (2014). Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- ¹⁰ Kořan, Michal (2015): Mezinárodní politický kontext a tvorba české zahraniční politiky v roce 2014. In: Kořan, Michal a kol.: *Česká zahraniční politika v roce 2014. Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 20.
- ¹¹ Tamtéž, s. 13.
- ¹² *Koncepce zahraniční politiky ČR*, 13. 7. 2016. On-line: www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/analzy_a_koncepce/koncepce_zahranicni_politiky_cr.html.