

**POLICY PAPER**

**ČESKÁ ZAHRANIČNÍ POLITIKA 1993–2005**

—

**OD „NÁVRATU DO EVROPY“ K EVROPEIZACI**

**Vladimír Handl**

**Otto Pick**

Květen 2005

**Ústav mezinárodních vztahů  
Nerudova 3  
118 50 Praha 1**

Tento autorský text neprošel ediční úpravou.

## Česká zahraniční politika 1993–2005 – od „návratu do Evropy“ k evropeizaci

*Vladimír Handl, Otto Pick*

Směřování České republiky v 90. letech bylo ne zcela přesně charakterizováno jako „návrat do Evropy“. V oblasti zahraniční politiky šlo především o realizaci strategické agendy, která měla zemi zajistit odpovídající místo v mezinárodních vztazích po konci studené války. Vstup do EU naplnění této agendy završil, a je tedy na místě zamyslet se nad celkovými výsledky české zahraniční politiky v období transformace. Je to rovněž příležitost pro diskusi o zaměření politiky České republiky jako členské země Evropské unie.

Tento policy paper rozvíjí závěry analytických esejů, jež vydal kolektiv autorů v Ústavu mezinárodních vztahů pod titulem „*Česká zahraniční politika 1993–2004: úspěchy, problémy a perspektivy*“.<sup>1</sup> Publikace se snažila především o hodnotící pohled na minulé období, méně se již zabývala pohledem do budoucna. O ten se pokouší následující text. Zabývá se přitom zahraniční politikou jako celkem, v němž hlavní profesionální a koordinační, nikoli však výhradní politickou roli hraje ministerstvo zahraničních věcí (dále MZV) a na němž se podílejí další subjekty českého státu, a to nejen přední ústavní činitelé (prezident, premiér), vláda, ministerstva, legislativa, ale i samospráva či nevládní organizace a další subjekty.

*Hlavní cíle strategické agendy české zahraniční politiky v transformačním období představoval vstup do NATO a EU a rovněž rozvoj dobrých vztahů se sousedními státy a dalšími blízkými partnery. V těchto a některých dalších oblastech byla česká zahraniční politika jednoznačně úspěšná. Zejména integrace do EU a s ní spojená evropeizace přinesly hluboké systémové změny. Pod evropeizací chápeme jednak přejímání politických, normativních a institucionálních modelů EU. S členstvím v EU se ovšem více otevírá i druhý, aktivní rozměr evropeizace: možnost uplatňovat vliv a preference české politiky v rámci EU a*

<sup>1</sup> „*Česká zahraniční politika 1993–2004: úspěchy, problémy a perspektivy*“, Otto Pick, Vladimír Handl (eds.), Praha, Ústav mezinárodních vztahů 2004, 268 str. Publikace obsahuje CD-ROM s celým textem a výběrem dokumentů k tématu.

Autoři tohoto policy paperu děkují za cenné připomínky řadě autorů uvedené publikace a dále Petru Drulákovi, řediteli ÚMV. Jak je obvyklé, ne všechny návrhy jsme mohli přijmout a za text a jeho nedostatky neseme autorskou odpovědnost.

jejím prostřednictvím také v mezinárodních vztazích obecně.

Vydělují se tři *modely chování*, typické (nejen) pro českou zahraniční politiku:

- Nejvýraznějších úspěchů dosáhla ve strategických oblastech, kde postupovala především *aktivně a ofenzivně*, opírajíc se přitom o podporu hlavních partnerů a mezinárodních institucí. Nejlépe to dokládají výsledky úsilí o integraci do NATO a EU, rozvoj sousedských vztahů a vazby s dalšími prioritními partnery, příspěvek k práci Komise pro lidská práva OSN.
- Rovněž tam, kde převažoval *reaktivní přístup* odpovídající možnostem, zájmům a závazkům země, projevovala se Česká republika jako akceschopný aktér. Nepřehlédnutelným způsobem se tak podílela na práci mezinárodních organizací, na akcích pro obnovu a stabilizaci míru na Balkáně, v Afghánistánu, snažila se přispět k řešení blízkovýchodního konfliktu.
- Existovaly ovšem oblasti, kde česká politika sklouzávala do *neopodstatněné pasivity*, zejména když nedostatečně využívala své možnosti nebo když její angažovanost neodpovídala potřebám situace. Příliš dlouho tak chyběla aktivní politika vůči východní Evropě, vůči některým arabským zemím a rozvojovému světu vůbec; Česká republika neměla propracovanou politickou linii ohledně otázek globalizace a globálních problémů lidstva vůbec.

*Evropeizace zahraniční politiky má vnější působení členských států umocnit, ne jej omezit či nahradit. EU tak představuje hlavní referenční a institucionální rámec české politiky, nikoli její geografické a tematické vymezení. Zda se české politice v aktivním rozměru evropeizace podaří uspět, záleží proto mj. na tom, jestli bude schopna jasně definovat svou novou zahraničněpolitickou agendu, zajistit pro ni společenskou podporu a efektivně koordinovat postup vládních, ale i nevládních subjektů při její realizaci.*

## 1. Úspěchy české politiky

*Česká republika naplnila svou strategickou agendu zaměřenou na integraci a rozvoj dobrých vztahů se sousedy a dalšími hlavními partnery.*

Vytyčení jednoznačných priorit, které měly oporu v konsensu politických sil hlavního proudu a v postoji většiny veřejnosti, tvořilo hlavní osu zahraničněpolitické angažovanosti, jíž se držely všechny české vlády. Změny a posuny v přístupech jednotlivých vlád nebyly nevýznamné, základní strategické priority ale nezpochybnily: česká politika se přes vnitropolitické turbulence vyhnula nejistotě ohledně směřování země a představovala spolehlivého a vypočitatelného partnera. Uplatňovala přitom převážně *aktivní* přístup jak na multilaterálních fórech, tak v bilaterálních vztazích.

*V první řadě česká politika dosáhla značné normativní a institucionální kompatibility s EU a NATO a stala se členem obou organizací.*

S přijetím do NATO a EU došlo k zásadní kvalitativní změně v postavení země: poprvé se stala plnoprávným členem integrovaných institucí vyspělých demokratických států, které členským zemím poskytují efektivní bezpečnostní garance (NATO) a vytvářejí jednotný hospodářský a do značné míry i politický prostor (EU). *Zcela se tak změnila základní podmínky, z nichž česká politika v moderní historii vycházela:*

- v meziválečném období se nepodařilo vytvořit spolehlivé multilaterální instituce bezpečnosti a spolupráce a období končilo krizí vztahů se všemi sousedy;
- po druhé světové válce sice vznikl systém OSN. Československo se ale stalo závislou součástí přísně vertikálně strukturovaného mocenského bloku s centrem v Moskvě, který horizontální spolupráci mezi satelitními státy nepodporoval a kontakty směrem na západ omezoval;
- po konci rozdělení Evropy a se vstupem do NATO a EU se naplnil tradiční zájem o funkční nadnárodní rámec, který vytváří podmínky pro rozvoj, mírové řešení zájmových rozdílů a sporů, poskytuje vzájemné bezpečnostní garance. *Posílilo se tak postavení země; vzrostly ovšem zároveň i nároky na její politiku (zejména monitorovací, analytické a rozhodovací kapacity) a angažovanost.*

*Vznikla široká základna dobrých vztahů se sousedy a dalšími hlavními partnery.*

Dlouhodobý zájem o plnohodnotné bilaterální i regionální vazby v zásadě neutralizoval zátěž

minulosti v česko-německých a česko-rakouských vztazích; umožnil dořešení sporných otázek dělení Československa ve vztazích s Bratislavou; akcentoval evropský rámec pro postup v otázce jaderné elektrárny Temelín v česko-rakouské relaci. Ve střední Evropě se tak i díky aktivní české politice projevil *historicky bezpříkladný jev: slučitelnost strategických zájmů zemí regionu, jejichž společným jmenovatelem jsou funkční evropská integrace a euroatlantické vazby*. Nic na tom nemění skutečnost, že se původní idea hlubší visegrádské spolupráce před a po vstupu do EU naplnila jen částečně. V širším horizontu se podařilo alespoň zčásti navázat na dobré historické tradice ve vzájemných vztazích s hlavními spojenci a významnými partnery, zejména s USA.

*Země je tak spolehlivě ukotvena v mezinárodních institucích a ustálených režimech spolupráce na regionální, evropské, euroatlantické i globální úrovni.* Bez zásadních problémů se podílí na procesech institucionalizace a posilování mezinárodněprávních norem, ovlivňujících vývoj mezinárodních vztahů. Kromě NATO a EU je důležitá *aktivita země v dalších mezinárodních organizacích*:

- Významný prvek kontinuity nového státního útvaru s československou zahraničněpolitickou tradicí představuje aktivní působení v OSN a jejích agenturách, dále v OBSE a Radě Evropy.
- Přijetí do mezinárodních hospodářských organizací - MMF, Světové banky, OECD, Evropské banky pro obnovu a rozvoj – umožňuje, aby se země účastnila naplňování rozvojových cílů a snah o vytváření dobré správy na globální úrovni.

*Česká republika se podílela na multilaterálních akcích pro zajištění a udržení míru; je tedy aktivním „exportérem“ bezpečnosti a stability.* Projevovala v této oblasti značnou aktivitu jak na půdě OSN a OBSE, tak později zejména v rámci spolupráce se zeměmi NATO a EU. Aktivity českých jednotek a specialistů a rovněž nevládních organizací zejména na Balkáně a v Afghánistánu, šly nad rámec, který by odpovídal velikosti země. Česká republika se vydělovala ze skupiny tranzitivních zemí svou angažovaností při řešení krize na Blízkém východě. Mimořádným oceněním této aktivity bylo členství ve dvou multilaterálních výborech v rámci madridského mírového procesu, čímž bezprostředně přispívala k politické a ekonomické stabilizaci největšího ohniska napětí.

*Země se opět stala poskytovatelem rozvojové a humanitární pomoci. Vstup do OECD zahájil proces přechodu České republiky od příjemce k poskytovateli zahraniční pomoci, tento proces byl dovršen vstupem do EU. Česká republika se jednoznačně hlásí k přiměřené odpovědnosti za řešení globálních problémů, přičemž v rámci pomoci může uplatňovat mj. svoji jedinečnou transformační zkušenost.*

*Sférou soustavné angažovanosti české politiky se stalo dodržování lidských práv ve světě, přičemž se do centra pozornosti z historických a politických důvodů dostala zejména situace na Kubě (ale také v Bělorusku). Právě v této oblasti tak ČR vstoupila do EU s výrazně definovanou politickou agendou.*

*České politice se dařilo rozvíjet či alespoň udržovat normální vztahy vůči řadě dalších zemí a regionů a uvést je do obecného souladu s hlavními strategickými prioritami. Při hledání konstruktivní role měly přitom pro českou politiku zásadní význam především postoje EU a USA, ať už šlo o otázky mírového uspořádání a rekonstrukce na Balkáně, řešení palestinsko-izraelských vztahů, o vývoj vazeb vůči Rusku a dalším zemím Společenství nezávislých států.*

*Probíhající decentralizace zahraniční politiky otvírala pole pro iniciativu novým státním a nestátním aktérům a prohlubovala internacionalizaci české společnosti, rozšiřoval se rejstřík jejího působení v mezinárodních vztazích. Naplňování strategických priorit tak vedlo druhotně k nárůstu aktivity na všech úrovních.*

- *Jednotlivé resorty se učily provádět vlastní mezinárodní agendu (viz ministerstvo obrany při rozvoji vojenské spolupráce, zejména vytvoření první mnohonárodní jednotky – česko-slovenského praporu; aktivity ministerstva vnitra a české policie při boji proti mezinárodní kriminalitě a ilegální migraci atd.).*
- *Na centru v podstatě nezávisle se rozvíjela regionální a přeshraniční spolupráce, krajské samosprávy i obce navazovaly přímé kontakty s partnery v zahraničí a vstupovaly do evropské politiky prostřednictvím regionální dimenze EU.*
- *Na mezinárodní scéně vstoupily nevládní organizace, ale i podnikatelské subjekty. Svou angažovaností v oblasti rozvojové a humanitární pomoci nepřímou, často ale velmi účinně vytvářely prostor i pro aktivní politiku státu v jednotlivých oblastech (viz např. Balkán, Afghánistán atd.).*

## 2. Nedokončená agenda české politiky

Jestliže se české politice podařilo dosáhnout hlavních strategických cílů transformačního období, je výslednost v některých méně profilových oblastech nejednoznačná a vyvolává otázky. I při naplňování strategické agendy se navíc projevovaly podstatné problémy, které zahraniční politiku charakterizovaly nejméně, než její celková úspěšnost.

### *Omezenost společenského konsensu*

*Shoda* hlavního proudu politických sil byla *omezena na priority strategické agendy* a neposkytovala širší manévrovací prostor, pokud jde o témata přesahující tento základní rámec.

- Především *ve vztahu k EU* byla politická shoda mezi hlavními politickými aktéry *omezena na samotnou otázku vstupu* do EU a na dosažení konkrétních, zejména hospodářských zájmů. Česká politika byla ale ideologicky rozdělena ve vztahu k budoucí formě EU, vstupu do eurozóny, vývoje zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky EU.
- Česká politika byla často nejednotná při *přijímání významných vojensko-politických rozhodnutí*, jako např. v otázce modernizace českého letectva, ale zejména při rozhodování o použití síly v mezinárodních vztazích, vázaném na pozice RB OSN, alianční mechanismy a spojeneckou loajalitu (viz postoj k leteckým úderům NATO proti Jugoslávii v roce 1999, k válce v Iráku v roce 2003). Hranice mezi přístupy jednotlivých českých politických aktérů nebyly zcela jasně definovány ani předem dány. Veřejná debata o daných otázkách je nezbytnou součástí politiky; musí ale být informovaná a transparentní.
- Rozdíly se projevovaly v nejobecnější rovině *v míře blízkosti vůči USA nebo EU, v pohledech na budoucnost transatlantických vztahů*. Zejména v přístupu k otázce, *jakou roli při zajištění evropské bezpečnosti mají hrát NATO a EU*, jaký charakter má mít Evropská bezpečnostní a obranná politika EU, byla politická scéna rozdělena; konsensus chyběl i v jednotlivých resortech (zejména zahraničí a obrany), když se odlišné preference projevovaly i na úrovni jejich sekcí a odborů.
- Neujasněnost priorit se projevovala i v *působení české politiky ve střední Evropě*. Míra angažovanosti při hledání vyššího společného jmenovatele a vytváření nové blízkosti ve vzájemných vztazích kolísala a byla příliš závislá na přístupu jednotlivých politiků. Otázka charakteru spolupráce na bilaterální i regionální úrovni tak zůstávala po dosažení členství v EU a NATO otevřená.

### ***Ztráty a náklady spojené s transformací a vyzríváním české zahraniční politiky***

Některé tyto ztráty byly zjevně nevyhnutelné, jiné souvisely s ideologickými preferencemi, další se subjektivní chybou či slabým managementem. Rozsáhlé kádrové změny, opakované reorganizace, koncepční zvraty, omezení finančních prostředků, vynucené snižování počtu pracovníků bez ohledu na objektivní nárůst požadavků – to vše výkonnost české zahraniční politiky nutně ovlivňovalo. Navíc byla kapacita české politiky (jak do výkonnosti, tak šíře politického konsensu) zjevně téměř vyčerpána naplňováním strategických priorit. Vzhledem ke kritickému omezení finančních a lidských zdrojů vznikaly pochyby, zda vláda, další činitelé, politické strany a veřejnost vůbec považují zahraniční politiku za jednu z klíčových sfér fungování a rozvoje země.

### ***Koncepční nejasnost na obecné úrovni***

Dané faktory se negativně projevovaly ve zpoždění a nedostacích při přípravě některých strategických a koncepčních dokumentů, legislativních norem i výstavbě odpovídajících institučních základů české zahraniční politiky. Poté, co doktrinální dokumenty vznikly, přesunul se problém do oblasti jejich naplňování a do rozpracování dílčích koncepčních dokumentů.

- V nejobecnější rovině se projevovala *nedostatečná ujasněnost vzájemného poměru mezi obecnými normativními základy zahraniční politiky, strategickými prioritami, konkrétní politikou státu a chováním jeho subjektů* – zejména, když se naplňování normativních postulátů dostávalo do sporu s hospodářskými zájmy, vztahy s významnými spojenci či organizacemi, kdy česká politika musela volit mezi přístupy z nichž žádný nebyl ani ideální, ani nesporný (již uvedené použití vojenské síly, přístup k otázce Tibetu a dodržování lidských práv v Číně, v otázkách exportu zbraní do některých citlivých oblastí atd.).
- *Zpoždění se projevilo při definici koncepčních a doktrinálních dokumentů i v tak prioritní oblasti, jako je bezpečnostní politika, když byly základní strategické dokumenty přijaty až v souvislosti se vstupem do NATO (Bezpečnostní strategie ČR, Vojenská strategie ČR).*
- Až koncem 90. let vznikl první ucelený, i když nedostatečně sladěný *system podpory českého exportu a přímých zahraničních investic* v České republice, atd. Jeho funkčnost byla navíc zatížena institucionální rivalitou a výsledný efekt tak nadále závisel na lidském faktoru.
- První koncepce *rozvojové pomoci* byla přijata až v roce 1995, souvislosti se vstupem do



OECD, druhá pak až po sedmi letech. Přístup k problematice často nebyl komplexní ani koordinovaný (de facto existovalo několik „rozvojových politik“). Roztříštěné a ploché bylo *pojetí globalizace*; příliš se soustřeďovalo na tradiční a úzce národně zaměřenou bezpečnostní a hospodářskou agendu, chyběla jasná definice, hlubší analýza, a tudíž i jasný strategický záměr. Nedostatečné bylo vědomí provázanosti různých zahraničních aktivit ČR a nebyla zajištěna dostatečná koordinace a konzistentnost politiky.

### ***Koncepční nejasnost v jednotlivých teritoriálních oblastech***

V zásadě platilo, že tam, kde česká politika neměla jasné priority, nebo kde se na nich nebyla schopna shodnout a dodat jim tak vnitropolitickou legitimitu a podporu, nevyužívala plně existující potenciál. Přitom mohla v některých oblastech aktivněji navazovat na tradiční (samozřejmě deideologizované) vazby z předlistopadového i prvorepublikového období.

- Česká republika se málo zasazovala o pěstování a udržování vlastní politické a společenské „zájmové sítě“ *na Balkáně*, tedy komunity zejména těch občanů daných zemí, kteří žili v ČR a udržují s ní dlouhodobě vztahy; k tomu měla česká politika příhodné podmínky, i když situace v regionu byla obtížná a perspektivy někdy nejasné;
- chyběla jasná koncepce *východní politiky*. Tím, že přistoupila na dvojí prodej ruského dluhu, přitom Praha posílila debatu o působení vlivových struktur Ruska v ČR;
- trvala nejasnost priorit vůči *středomořskému regionu*, barcelonskému procesu a některým arabským zemím;
- bezkonceptnost vedla např. *ve vztahu k Číně* k „submisivní“ pozici ČR, neopětované otevřenosti vůči čínským exportům, nejednotnému přístupu k otázce Tibetu a dodržování lidských práv.

### ***Obecné problémy koordinace***

- *Představitelé České republiky často hovořili rozdílnými hlasy*; tam, kde nešlo o promyšlenou dělbu rolí a práce, byla česká politika málo čitelná (viz diametrálně odlišné přístupy prezidenta Havla – částečně i ministra Zieleniece – a premiéra Klause k Evropské unii, prohlubující se v jiné konstelaci v dichotomii přístupů prezidenta Klause a vlády k ústavní smlouvě EU; rozdílně se stavěli prezident Havel a představitelé vlády i opozice k použití ozbrojené síly na Balkáně a Iráku; nejednotnost reflektovaly výroky premiéra Zemana a ministra zahraničí Kavana k palestinské otázce v roce 2002 atd.).
- *Slabá koordinace ovlivňovala i strategickou agendu*, když i zde jakoby se řešení

nacházela až s působením vnějších stimulů. Až horká fáze přípravy na vstup do NATO si vynutila hlubší koordinaci odpovědných resortů a vznik Bezpečostní rady státu. Podobně hledala Česká republika dlouho funkční institucionální formu a personální zajištění koordinace přípravy na vstup do EU.

- Obecnější *tendence k decentralizaci*, důsledky ne zcela promyšlené reformy veřejné správy, „rozmyšlení“ hranice mezi vnitřní a zahraniční politikou vedly k jisté *fragmentaci zahraniční politiky*. Ministerstvo zahraničí obtížně hledalo nové způsoby koordinace zahraničněpolitického působení rostoucího množství subjektů. Dosud nenalezlo metodu intenzivní spolupráce s regiony, které projevují výrazné ambice v oblasti mezinárodních vztahů. Kompetence nedávno vzniklých regionů/krajů a státní správy jsou přitom v dané oblasti nedostatečně jasně definovány.

### 3. Výzvy a šance evropeizace

*Podmínkou úspěšnosti české politiky jako státu EU je vysoká úroveň analytické a koncepční práce, konstruktivní dialog mezi politickými stranami i mezi vládními a nevládními aktéry, efektivně zacílený aktivismus české diplomacie, široká společenská podpora a efektivní koordinace působení České republiky a jejích subjektů.*

Náročnost současného období spočívá nejen v tom, že procesy evropeizace a globalizace dále posilují zmíněné rozmyšlení dělicí linie mezi vnitřní a zahraniční politikou. V České republice je navíc málo rozvinutá tradice pluralitní debaty o mezinárodních vztazích, celkově *nevyzrálá politická kultura* nestimuluje hledání konsensu jdoucího nad rámec bezprostředních a očividných zájmů. Politické strany, veřejnost a média věnují daným otázkám pozornost jen výběrově; rostoucí vzdálenost mezi veřejností a politikou otevírá otázku legitimacy zahraničněpolitických aktivit země. Reakce sdělovacích prostředků a veřejnosti na nedávné potíže vládní koalice ukázala, že nadále převládá neznalost, pokud jde o podstatu zahraniční politiky a o to, jak se ve skutečnosti zahraniční politika každodenně provádí.

Je ovšem nutné zdůraznit, že i ostatní aktéři mezinárodních vztahů, včetně EU a NATO a jejich „starých“ členských zemí, musejí nově formulovat své koncepční představy a reformovat své zahraničněpolitické instrumenty. Jestliže vycházíme z toho, že je EU v současnosti nejvýznamnějším politickým aktérem na evropském kontinentu, tak současná

situace dává České republice šanci *podílet se poprvé na zásadní redefinici evropské politiky z jejího integrovaného středu.*

***Jako každý členský stát EU má Česká republika více cest pro uplatňování svých politických představ a pro aktivní působení v EU i mimo ni:***

- Jednomyslný způsob přijímání zahraničněpolitických a vojensko-bezpečnostních rozhodnutí v EU dává možnost *prosazovat vlastní názor i v přímé opozici vůči velkým státům a EU* jako takové. Důrazné vymezení a dobře argumentovaná individuální pozice může za jistých okolností přístup EU podstatně ovlivnit (viz přístup Polska k volbám na Ukrajině).
- Na druhé straně ovšem daný stav nutně konzervuje EU jako „mechanismu na výrobu konsensu“. Existuje tedy velký tlak ve směru k vytváření složitých, vzájemně provázaných kompromisů. Většinou proto platí, že nejefektivněji lze politiku EU *ovlivňovat aktivní diplomacií v rámci „hlavního proudu“*, neboli z „hlavního pole“ zemí EU.
- Hlavním nástrojem české politiky v rámci EU bude vytváření zájmových koalic „podobně smýšlejících“ zemí, zejména mezi menšími a středně velkými státy.
- V každém případě by měla česká politika na úrovni EU *zvyšovat transparentnost, veřejnou informovanost a tak aktivně otevírat prostor* zejména pro nestátní aktéry, kteří mají zájem a kapacity věnovat se oblastem, jež jsou (třeba i dočasně) na okraji pozornosti státní politiky.

Česká republika již ukázala, že umí využívat různých přístupů. Taková volba je jak legitimní tak racionální. Rozhodnutí, kdy a v jakých otázkách bude použita ta která strategie, by ovšem mělo vycházet ze zcela jasně vymezených postojů vůči daným tématům a regionům.

### *Předpoklady úspěšnosti české zahraniční politiky*

#### **Široký konsensus**

Širší parlamentní a veřejná podpora dodává prioritám zahraniční politiky potřebnou legitimitu, prostor pro manévr, zajišťuje kontinuitu a zvyšuje důvěryhodnost v zahraničí. Současná shoda politiky je přitom po naplnění dosavadní strategické agendy buď ještě užší (defenzivní vztah k Německu, reforma zemědělské politiky EU atd.), nebo velmi obecná (zajištění bezpečnosti a prosperity země). *Dosažení širší shody při formulování nové strategické agendy české zahraniční politiky tak bude obtížnější, než na počátku 90. let.* Bude ztíženo zejména ideologickým rozdělením české politiky v integračních a euro-atlantických tématech a nedostatečným zájmem o zahraniční politiku. Z dlouhodobého hlediska je předpokladem širší společenské shody rozvoj veřejné diskuse, zvyšování veřejné informovanosti a obecné vzdělanosti v oblasti zahraniční politiky a mezinárodních vztahů.

#### **Efektivní koordinace vnějších vztahů a zajištění zdrojů**

Předkládaný policy paper vlastně nejedná o otázkách spojených s výkonem MZV, ale plnění úkolů, které naznačuje, musí vycházet z účinných organizačních základů, odpovídajících požadavkům doby. Tradiční geografické a tematické rozložení odborů, které čas od času prochází kosmetickou úpravou, již nezaručuje efektivní činnost diplomacie ve 21. století. Proto by měla co nejdříve proběhnout odborná debata o funkčnosti MZV v souvislosti s reformou státní správy, která leží na stole již několik let. V tomto kontextu by se mohlo uvažovat o zřízení styčných bodů na MZV pro spolupráci s krajskou samosprávou, s nevládními organizacemi a především s orgány Parlamentu ČR.

- Tradiční hierarchická struktura dělby práce a koordinace, na jejímž vrcholu stojí ministerstvo zahraničí, by měla být doplněna *koordinací horizontální*, zaměřenou na průřezové politické oblasti a témata; hlavní roli ve specifických oblastech mohou hrát odpovědné vládní instituce a další aktéři, přičemž MZV si zachová roli zahraničněpolitického garanta. MZV by mohlo vytvořit zvláštní odbor pro koordinaci zahraniční politiky/styků mezi vládou a krajskou úrovní samosprávy.
- Tento nebo jiný speciální odbor MZV by měl zajišťovat udržování pravidelných styků s Parlamentem ČR. Posílení spolupráce by mohlo zvýšit soudržnost a kontinuitu české zahraniční politiky. Při naplňování doktrinálních a koncepčních dokumentů by mohly hrát roli příslušné parlamentní výbory, zejména prostřednictvím konzultací s MZV a

pravidelných slyšení.

- Ministerstvo zahraničí by mělo *posílit svou koordinační roli*, především pokud jde o vztah k některým partnerům či regionům (viz nekoordinovanost politiky vůči Číně, Balkánu atd.) a o dosud zanedbávané sektory, jako jsou rozvojová pomoc, otázky globalizace.
- Je to především vláda, která by měla umožnit MZV vykonávat koordinační a harmonizační roli, na niž je připraveno. Vláda a parlament musejí zároveň *řešit dlouhodobý rozpor mezi rostoucími nároky* na provádění aktivní a efektivní zahraniční politiky na jedné straně *a omezováním finančních a lidských zdrojů, nedostatečnou politickou pozorností* na straně druhé. Obecně platí, že aktivní zahraniční politika a nezájem hlavních politických aktérů a veřejnosti se v dlouhodobém výhledu vylučují.
- Vláda by měla zadat vypracování *koncepce politiky informovanosti, vzdělanosti a výzkumu v oblasti zahraniční politiky a mezinárodních vztahů*. Měla by brát v úvahu státní a soukromé školství, nevládní a společenské organizace, roli hospodářských subjektů, informační a mediální politiku. Cílem by mělo být zlepšování společenských podmínek pro diskusi o zahraniční politice; zrychlení růstu vrstvy občanů ČR se zahraničně-politickým vzděláním a mezinárodními profesionálními i osobními vazbami, podpora vzniku mezinárodních odborných, kulturních a zájmových komunit a „sítí“; rozvoj společenského a odborného diskurzu o hlavních otázkách zahraniční politiky a mezinárodních vztahů; rozšiřování teoretické a analytické základny pro úvahy o české zahraniční politice.
- V zájmu doladění systému podpory českého exportu by bylo vhodné prohloubit odbornou přípravu odpovědných pracovníků, která by mj. ozřejmila formy a principy spolupráce jednotlivých institucí a orgánů.
- Zásadní význam má *koordinace působení hlavních ústavních činitelů a institucí*. Vzájemně protichůdná stanoviska, zejména mezi prezidentem a vládou, jsou z dlouhodobého hlediska výrazem slabosti, nikoli zajímavé variantnosti české politiky.

### ***Výběr priorit české politiky***

České politické kruhy by se měly zásadně shodnout v zaměření politiky na několik zvláště blízkých oblastech a tématech. Musí přitom vycházet z vyhodnocení množství faktorů politických, ekonomických, historických i kulturně psychologických. *Neujasněnost základního zaměření zvyšuje pravděpodobnost bezkonceptnosti, vlivu druhořadých, případně individuálních preferencí a partikulárních zájmů, přílišnou závislost na silnějších partnerech.*

Nová zahraničněpolitická agenda by proto měla

- definovat oblasti, kde chce Česká republika provádět aktivní, ofenzivní politiku,
- dále vymezit sféru, v níž budou převažovat reaktivní přístupy a
- celkově tak minimalizovat oblasti, v níž bude převážně pasivní.

### *Prvky nové zahraničněpolitické agendy*

**Agenda politiky v Evropské unii musí jít dál, nežli naznačuje požadavek obhajoby bezprostředních praktických zájmů.** Česká republika neměla alternativu členství v EU a nemá alternativu efektivní a dynamicky se rozvíjející Evropské unii. Základ pro širší společenský konsensus nabízí sám charakter EU jako smíšený systém, který spojuje jak prvky nadnárodní tak mezivládní; ani Ústavní smlouva EU poměr mezi oběma prvky zásadně nemění, respektive jej nově vyvažuje a posiluje národní kontrolní mechanismy ohledně dalšího posilování integrace (posílení principu subsidiarity, kontrolní funkce národních parlamentů).

- *I obecné preference české politiky musí ale vycházet ze zcela konkrétní analýzy.* Například při hledání poměru mezi suverenitou a integrací je nutné důsledně zohledňovat princip subsidiarity: tam, kde neexistuje efektivní řešení problémů na národní úrovni, mění se požadavek zachování suverenity v samoúčel a instrument politické manipulace (viz některé oblasti boje proti mezinárodní kriminalitě a terorismu).
- Veřejná podpora pro ústavní smlouvu EU naznačuje, že většina občanů vnímá EU nejen jako ekonomický, ale také jako přirozený politický prostor. Poskytuje tak *aktivní* české integrační politice poměrně solidní a stabilní podporu, z níž by mohl vzejít alespoň minimální konsensus ohledně budoucnosti EU. *Spíše, než zdrženlivý „dánský model“, jeví se jako efektivní nizozemský „euroaktivismus“.*
- České priority v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU by měly vycházet mj. z definice aktivního, ofenzivního portfolia české zahraniční politiky vůči jednotlivým tématům a oblastem (viz níže), tak jak tomu již je v oblasti ochrany lidských práv.

**Bezpečnostní agenda by se měla zaměřit především na posilování multilaterálních mechanismů a zajištění vlastní akceschopnosti.** Česká politika přitom musí hledat odpověď na otázky,

- jak přispět k obnově transatlantického společenství a přitom umožnit i efektivní rozvoj

Evropské bezpečnostní a obranné politiky EU; základnou pro širší konsensus české politické scény by se mohla stát Bezpečnostní strategie EU. Z ní vyplývá obraz EU jako především politického aktéra („soft power“), jenž reaguje na požadavky mezinárodní bezpečnosti snahou o posilování své vojenské akceschopnosti – ovšem při zachování NATO a spojeneckých vazeb s USA;

- jak smířit rozdíly v přístupu USA a řady evropských zemí, včetně České republiky, k použití politických, ekonomických, mezinárodněprávních a vojenských instrumentů, kdy je zájmem a tradicí české politiky blízký důraz na preventivní politická a ekonomická opatření a diplomacii;
- jak se efektivně podílet na dalším vývoji mezinárodněprávního a institucionálního rámce úsilí o světovou bezpečnost a rozvoj (zejména v rámci OSN a jejích agentur); pro zájmy České republiky se jako bližší, i když ne ideální, jeví varianta „A“ reformy RB OSN: představuje šanci ČR podílet se na práci Rady bezpečnosti v dohlédnutelných periodách jako nestálý člen;
- jak se s pomocí Schengenského systému, na jehož přijetí chce být ČR připravena k 1. lednu 2006, soustředit místo tradiční ochrany hranic („pevnost ČR“) na vytváření efektivních mezinárodních forem spolupráce, jež překračuje všechny hranice členských států oběma směry a vytváří tak v oblasti vnitřní bezpečnosti určité mezinárodní bezpečnostní „sít“.

**Regionální zaměření české politiky vyžaduje zvláštní a komplexní analýzu.** Z našeho příspěvku do diskuse vyplývá např., že:

- prioritou jistě bude pokračování rozvoje stabilních *kooperativních vztahů se sousedními státy* a hledání kulturní, ale i politické blízkosti v rámci *regionální spolupráce*. Českou politiku by měl charakterizovat především bilaterální a multilaterální aktivismus, rostoucí společenská přítomnost v daných zemích, další rozvoj spolupráce na úrovni přeshraniční, regionální (Visegrád, Regionální partnerství) a celoevropské (EU, NATO, OBSE atd.);
- stabilní a důvěryhodné *vztahy s USA zůstanou jedním z pilířů*, o něž se Česká republika ve své nové roli na mezinárodní scéně bude nezbytně nadále opírat;
- jednotlivé regiony nabízejí různé možnosti angažovanosti. Jako příklad lze uvést:
  - nová koncepce politiky *vůči Balkánu by měla rozvíjet společenskou „zájmovou síť“* v regionu včetně bilaterální angažovanosti v oblasti ekonomických vztahů. Balkán představuje pro ČR perspektivní ekonomické území; stát by aktivní informační

politikou mohl podstatně napomoci aktivitám českých hospodářských subjektů; Česká republika by se měla podílet na práci jedné ze skupin evropských zemí, které se v regionu provádějí dlouhodobě založenou aktivní politiku;

- česká politika musí obdobným způsobem *dopracovat svou koncepci východní politiky* a upřesnit tak roli, jakou chce hrát ve východní politice EU; ČR má zásadní zájem na rozvoji efektivní a demokratické státnosti Ukrajiny a dalších postsovětských republik; významným úkolem je najít rovnováhu politických, ekonomických a bezpečnostních zájmů ve vztahu k Rusku;
- na svou definici čeká rovněž *přístup vůči středomořské dimenzi EU* a barcelonskému procesu; cílem české politiky by mělo být podporovat vyváženost přístupů vůči oběma dimenzím *společné sousedské politiky EU*, středomořské i východní; využívat specifické tradiční *vazby na některé arabsko-islámské země*, nahlížené často jako problémové;
- Česká republika by měla zformulovat *konzistentní a zároveň dostatečně asertivní koncepci politiky vůči rostoucí asijské velmoci – k Číně*.

***V otázkách rozvoje a globalizace může Česká republika využít toho, že je vnímána jako jakási „středová země“.*** Má pozitivní i negativní zkušenosti z vlastní politické i hospodářské reformy a není automaticky identifikována s tradičními západními mocnostmi. Do budoucna by ČR měla směřovat k modelu chování skandinávských zemí. Již dnes ovšem  *má relativně dobrou možnost aktivně podporovat nastavení nezbytných regulativních mechanismů* v politické, bezpečnostní, hospodářské oblasti a ochraně životního prostředí, které by směřovaly k udržitelnější a efektivnější podobě globálního řízení.

- *Poskytování rozvojové pomoci vyžaduje zásadní transformaci ve smyslu upřesnění koncepce, institucionálního a finančního zajištění a efektivní koordinace* na všech úrovních. Hlavní aktuální úkol představuje jednak připravovaný vznik instituce, odpovědné výhradně za rozvojovou pomoc a jednak postupné soustředění na směry dané nově stanovenými prioritami, zejména zaměření na sedm hlavních cílových zemí.
- Česká politika by měla *vypracovat strategii komplexnějšího přístupu ke globalizaci*, definovat své cíle, kapacity a prostředky pro jejich dosažení, včetně posílení koordinační role MZV. Měla by efektivně využívat odpovídající multilaterální mechanismy, mezinárodní organizace. Zvláštní úkol představuje podpora rostoucí angažovanosti české a mezinárodní veřejnosti, koordinace s nevládními aktéry a organizacemi.



Domníváme se, že stanovení nové zahraničněpolitické agendy České republiky by mělo být předmětem široké odborné, politické a veřejné diskuse. Cílem publikace „Česká zahraniční politika 1993–2004“ i tohoto policy paperu, který její teze rozvíjí, je k takové diskusi přispět.