



# Znovuzrození evropského kolonialismu? Odvrácená tvář Evropské politiky sousedství

**Ondřej Horký,  
Petr Kratochvíl**

---

Evropská politika sousedství (ENP) bývá často považována za příklad otevřenosti Evropské unie vůči jejím sousedům. Evropská komise dokonce tvrdí, že usiluje o vytvoření privilegovaného partnerství mezi Evropskou unií a sousedními zeměmi, které se zakládá na společných hodnotách a které brání vzniku podobných dělicích linií, jaké Evropu rozdělovaly po většinu 20. století.

---

**N**aplňování politiky se v praxi ovšem neobešlo bez kritických ohlasů: jako problematické se jevílo sjednocující zastřešení zcela odlišných zemí východní Evropy i zemí „jižní dimenze“ v severní Africe a na Blízkém východě. Nejasná a stále ještě neustálá zůstává institucionální struktura, která se navíc téměř každý rok proměňuje:

jednou Unie hovoří o „ENP Plus“, později o „posílené ENP“ a nejnoveji o „Východním partnerství“. Unie přitom na politiku vyčleňuje zcela nedostatečné finanční zdroje. V nedávné době sice rozhodla o navýšení prostředků pro Východní partnerství o 350 milionů eur, ale v souvislosti s globální ekonomickou krizí se nad tímto plánem vznášejí velké otázky.

Většina kritiků se doposud zaměřovala na rozpor mezi ambiciózními cíli a nedostatečnými nástroji politiky, avšak její samotné cíle nezpochybňovala. Nejdůležitější problém ENP ale spočívá v tom, že tyto cíle staví na předpokladu rovnocenného partnerství mezi Evropskou unií a jejími sousedy – to se však přes veškeré proklamace ze strany Evropské unie z řady důvodů nedaří vytvořit. Politika tak mnohem více připomíná projekt, jehož prostřednictvím Unie prosazuje svůj vliv v zahraničí navzdory přáním do politiky zapojených „partnerských“ zemí. Hospodářská síla „pevnosti Evropa“ spolu s finančními a symbolickými pobídkami jsou pro vlády okolních zemí tak přitažlivé, že jsou ochotny své vlastní priority (jako členství v Unii, bezvízový styk nebo řešení tzv. zamrzlých konfliktů) obětovat a přijmout agendu nastolenou Evropskou unií. To vyvolává silné podezření, že Evropská politika sousedství se místo nástroje budování symetrických vztahů stala neokoloniálním projektem prosazování zájmů regionálního hegemonu.

Pokus se toto tvrzení podpořit pěti příklady, jež vycházejí z širší analýzy oficiálních dokumentů ENP: první z nich se zabývá posunem v interpretaci geografického rozměru politiky, druhý analyzuje způsob, jakým se mají „partnerské“ státy přibližovat k Evropské unií. Třetí a čtvrtý příklad kritizují falešné užití spojení „společné hodnoty“ a metafory „kruh přátel“ Evropskou komisí. Poslední příklad ukazuje na odlišnou citlivost zemí jižní a východní dimenze politiky vůči neokoloniálním aspektům Evropské politiky sousedství.

### Evropská politika, nebo politika Evropské unie?

Asymetrický vztah mezi Unií a jejími sousedy se výrazně projevuje již v samotném

názvu politiky. Původní iniciativa Evropské komise, která předcházela zrodu ENP, nesla titul „Širší Evropa“ (*Wider Europe*) a zaměřovala se výhradně na východní sousedy Evropské unie. Tato iniciativa o rodící se politice hovořila nikoli jako o „evropské politice sousedství“, ale o „politice sousedství EU“. To se sice může jevit jako bezvýznamný detail, ale rozdíl obou pojmů je ve skutečnosti pro „partnery“ Evropské unie zcela zásadní: Evropská unie geograficky pokrývá pouze polovinu evropského kontinentu, a přesto se takto vydává za reprezentativního představitele celého kontinentu. Ačkoli je tato nekonzistence nepřehlédnutelná, všechny unijní dokumenty od roku 2004 se drží pouze výrazu „Evropská politika sousedství“.

Posun od „unijní“ politiky k politice „evropské“ přitom nelze vysvětlit jednoduše tak, že se jedná o politiku sousedských vztahů mezi evropskými státy, protože Evropská unie do politiky začlenila i státy mimoevropské. Ještě zajímavější ovšem je, že tato strategie nenarazila na takřka žádný odpor elit v sousedních zemích EU, a to přesto, že politika nenabízí „partnerským“ zemím téměř žádné zapojení do jejich rozhodovacích struktur – naopak, právě odmítání jejich účasti v institucích Evropské unie zůstává jedním z klíčových cílů politiky.

### Hora k Mohamedovi, nebo Mohamed k hoře?

Mění se chápání postavení Evropské unie, které s postupem času začalo stále výrazněji zdůrazňovat Unii jako mocenské centrum, zatímco její sousedy jako chudou periferii, se odráží i v metaforách pohybu, které oficiální dokumenty používají. Zatímco původní étos spočíval v důrazu na „sblížení“ zemí EU a jejich sousedů nebo na jejich „společnou cestu“, metafory založené na rovnoprávném vztahu později mizí a Evropská unie je nahra-

zuje představou Unie jako nehybného jádra, k němuž se ostatní státy musejí po všech stránkách přiblížit. Zejména musejí přijmout její legislativu a napojit se na společný trh.

Tato proměna se ovšem netýká jenom oblastí, které používají metafory pohybu v abstraktním slova smyslu, ale překvapivě i těch, kde se jedná o geografické přiblížování. Zatímco původně se zřejmě v důsledku rozšíření mluví o „přiblížování“ EU směrem k sousedům, pozdější tex-

ty směr pohybu zcela převrací. Například jeden z dokumentů z roku 2004 tvrdí, že „ENP se týká těch současných sousedů EU a těch, kteří se jí přiblížili v důsledku rozšíření“, ačkoli se zjevně posunuly hranice Evropské unie, a nikoli sousedních zemí. Jinak řečeno, Evropská unie se opět vnímá – bez ohledu na svou geografickou expanzi – jako nehybný středobod, ke kterému se okolní země musejí přiblížit.

### Společné hodnoty, nebo hodnoty Unie?

Třetím příkladem, na němž lze ukázat, že ENP rovným dílem neutváří EU i její sousedé, je způsob, jakým pojednává o hodnotách, na nichž se zakládá. To, že Evropská politika sousedství má podporovat rozvoj demokracie, lidských práv, sociální spravedlnosti, volného trhu nebo ochrany životního prostředí, lze chápat jako společný ideál, o jehož naplnění usiluje jak Evropská unie, tak i „partnerské“ země – přihlášení ke společným hodnotám vlády „partnerských“ zemí nic nestojí. Na mnoha místech však Evropská komise přiznává, že „společnými hodnotami“ nebo „sdílenými hodnotami“ myslí právě a pouze hodnoty Evropské unie, čímž vylučuje jakýkoli přínos dalších zemí a kultur. Vždy se implicitně prezentuje jako ta, která již ideálu dosáhla a představuje onen dokonalý prostor svobody, bezpečí a vlády zá-

kona. Proto musí stačit, pokud se „partnerské“ země tomuto ideálu jednostranně přiblíží – Evropská unie je povzbuzuje, aby „přiblížily svou legislativu legislativě platné na vnitřním trhu“ a provedly reformy „k přijetí základních standardů, jež jsou obvyklé v EU“.

Odrážem tohoto základního požadavku je způsob kontroly naplňování politiky: Evropská unie sice akční plány pro jednotlivé země formálně vytváří na základě konzultací s „partnerskou“ zemí, ale země má prakticky jenom minimální možnost určovat priority akčního plánu nezávisle na Evropské komisi (výrazně např. v případě Ukrajiny). Akční plány přitom stanoví, jaké kroky musí učinit „partnerská“ země, aby se přiblížila k Evropské unii – EU naproti tomu žádné závazky tohoto typu nepřijímá. Následné hodnocení pokroku pak opět provádí jednostranně Evropská komise, která publikuje pravidelné zprávy. K hodnocení se země sousedství na podobné úrovni vyjádřit nemohou. O „společném vlastnictví“ (*joint ownership*), které Unie předkládá jako základní princip politiky, tedy nemůže být vůbec řeč. Analýza konkrétních kroků a procedur naplňování politiky tak zcela jednoznačně potvrzuje její zásadně asymetrický charakter.

### **Kruh přátel, nebo zadní dvorek evropského domu?**

Nerovný vztah, na němž je politika založena, se neprojevuje pouze v samotných úředních postupech, ale i v několika málo metaforách, které dokumenty a proslovy Evropské politiky sousedství obsahují. Zejména „kruh přátel“ si představitelé a představitelky Evropské unie zvláště oblíbili. Již v roce 2002 prohlásil tehdejší předseda Evropské komise Romano Prodi: „Chci vidět ‚kruh přátel‘, obklopující Unii a její nejbližší sousedy, od Maroka k Rusku a Černému moři.“ Od té doby se připodobnění pravidelně objevuje ve sděleních Komise nebo proslovech evropské komisařky pro vnější vztahy a ENP Benity Ferrerové-Waldnerové. Navozuje tak představu soustředných kruhů kolem hranic Unie, čímž se liší například od decentralizovaného uspořádání Barcelonského procesu, a posiluje tím myšlenku nadvlá-

dy Unie nad svým okolím. V každodenním životě si navíc spojujeme přátelství se vzájemným vztahem založeným na rovnosti dvou lidí a těžko si představíme, že bychom jej mohli dosáhnout jednostranným prohlášením.

Analyzujeme-li další výroky představitelů Evropské unie, zjistíme, že metafora „kruhu přátel“ získává vážné trhliny. Například Romano Prodi ve svém projevu z roku 2002 prohlásil, že „pro mnoho zemí na našem budoucím ‚dvorku‘ (*backyard*) je EU jedinou vyhlídkou“. I tato metafora jasně ukazuje, koho Prodi považuje za středobod: dům se bez zadního dvorku obejde, avšak dvorek bez domu samostatně existovat nemůže.

### **Jedno, nebo více sousedství?**

Touha Evropské unie zahrnout všechny své sousedy do jedné politiky vždy narážela na několik překážek. O členství v Evropské unii především mohou usilovat pouze východní sousedé. Přes ujišťování Evropské komise, že politika sousedství se liší od politiky rozšiřování, je pro evropské země členství v Unii nejmýšlenější motivací pro provádění vyžadovaných reforem. Paradoxně tak Komise ve svých pravidelných zprávách kritizuje více Ukrajinu a Moldavsko než Egypt a Alžírsko, které vyžadované reformy provádějí v menší míře. Země Magrebu jsou navíc díky svým zkušenostem mnohem citlivější na koloniální slovník a k pobídkám Unie přistupují s mnohem větší skepsí.

V loňském roce tento rozdíl ve vnímání politiky Evropské unie na Východě a Jihu jednoznačně potvrdilo založení Unie pro Středomoří během francouzského předsednictví a plán Východního partnerství, který nyní prosazuje české předsednictví v Radě EU. Zatímco první iniciativa se vrací k duchu Barcelonského procesu a zakládá společný sekretariát evropských a afrických zemí, agendu Východního partnerství bude spravovat přímo Evropská komise. Unie pro Středomoří zahrnuje mnohé problémy Magrebu jako například chudobu a potravinovou krizi a zahrnuje také kulturní dialog, který Evropská politika sousedství vůbec neřešila.

Druhý projekt se má naopak stát pouze „specifickým východním rozměrem uvnitř Evropské politiky sousedství“. Opět zdůrazňuje podmíněnost poskytované pomoci, a tím i dominantní postavení Evropské unie. V každém případě se zdá, že se jednotný přístup Unie rozpadá, a nabízí se tedy otázka, zda potřeba jednotné politiky neodpovídá mnohem více mylné představě, kterou má EU sama o sobě, než požadavkům okolních zemí.

### **Závěr: Sousedská politika jako odvrácená tvář normativní moci Evropské unie**

Nerovný přístup Evropské unie ke svému sousedství jsme ukázali na příkladech postupného vývoje názvu politiky a pojetí pohybu, přivlastnění „společných hodnot“, metafor „kruhu přátel“ a „zadního dvorku“, nebo odklonu země jižní dimenze od Evropské politiky sousedství a jejich návratu k rovnějšímu vztahu s Unii. Pomocí predikativní analýzy by přitom bylo možné podřadné postavení evropského sousedství nalézt i v hlubších jazykových strukturách oficiálních dokumentů.

Evropská unie tvrdí, že se poučila ze své koloniální minulosti, případ ENP však ukazuje, že svou nadvládu nad okolím po skončení studené války obnovuje, byť nenásilnými prostředky. Podobně jako metropole první poloviny 20. století potřebovaly své kolonie v Africe a v Asii, i Evropská unie potřebuje své sousedství především jako odbytiště pro své výrobky, služby, investice, jako prostor zajištění své bezpečnosti a jako zdroj dodávek strategických surovin.

Odhalení nekoloniálního charakteru Evropské politiky sousedství je však o to závažnější, že Unie dnes svou dominantní politiku zastírá společnými hodnotami, společným vlastnictvím a dalšími liberálně-demokratickými principy. Přitom právě Evropská unie bývá ve srovnání s USA často považována za „normativní mocnost“, která ve svých vnějších politikách nejvíce prosazuje mír a prosperitu. Dostává se však do vnitřních rozporů, když hodnoty, které sama prosazuje, ve vztahu k okolním zemím nerespektuje.

Pokud nebude Evropská unie moci nabídnout svým sousedům za provádění reform více než rituální přihlašování se k „společným hodnotám“ a omezené finanční prostředky a pokud se sami sousedé začnou od jejího přístupu odvracet, může se stát, že se s neúspěchem Evropské politiky sousedství bude muset EU vyrovnávat stejně dlouho jako evropské metropole po osamostatnění kolonií v minulém století.

Článek vychází ze studie *“Nothing is imposed in this policy!”: European Neighbourhood Policy as a neocolonial project*, vypracované v rámci Národního programu výzkumu II.

#### **Petr Kratochvíl**

je výzkumným pracovníkem Ústavu mezinárodních vztahů a zástupcem ředitele.  
kratochvil@iir.cz

#### **Ondřej Horký**

je výzkumným pracovníkem Ústavu mezinárodních vztahů.  
horky@iir.cz

**Kai-Olaf Lang**



# Víc než jenom Rusko: Německo a evropská východní politika

Německo patří k členským státům Evropské unie, jež se aktivně zasazují o prohloubení spolupráce s Ruskem a východními sousedy Unie. V souvislosti s tím vystává jak pro Evropskou unii, tak i pro německou politiku stále znovu otázka, jakou váhu oběma aspektům věnovat, jaký je vztah mezi politikou vůči Rusku a Evropskou politikou sousedství. Aspoň něco.

### **Německo a Rusko: robustní partnerství s novými pochybnostmi**

Samozřejmě, že zde hrají hlavní roli tradiční úzké vztahy s Ruskem, jež se z pohledu Německa opírají o tvrdé jádro v podobě hospodářské a energetické výměny a které jsou založeny na předpokladu, že Rusko je nezbytným partnerem při řešení důležitých problémů mezinárodní politiky. Silná orientace na Rusko je konstantou německé zahraniční politiky a charakterizuje jednání spolkových vlád bez ohledu na jejich politickou orientaci – přestože v jistých fázích, jako v dobách vlády kancléře Schrödera, došlo k silnému politickému přeceňování německo-ruských vztahů. A přestože – jako v dobách vlády kancléřky Merkelové – existovala

období strážlivého, místy dokonce kritického soužití. Rovněž občas se vyskytující rozdíly v postojích hlavních aktérů německé politiky vůči Rusku se liší spíše v nuancích než ve vzájemně naprosto neslučitelných přístupech. Jak filosofie v duchu „změny díky propojení“, s níž kdysi přišel německý ministr zahraničí Steinmeier, tak i koncepce „obsáhlého partnerství, založeného na hodnotách Rady Evropy a OBSE“, o níž se hovoří ve volebním programu německých křesťanských demokratů pro volby do Evropského parlamentu v červnu 2009, upřednostňují vznik pragmatického vztahu vůči Rusku, u něhož se nepočítá s nějakým vzájemným podmiňováním.

Tento věcně orientovaný substrát německé politiky se ve vztahu k Rusku projevuje stále znovu a znovu. Například projekt výstavby plynovodu Northstream pod Baltským mořem, jež je v rámci německo-polských vztahů považován za kontroverzní, se těší přízni německé vládní politiky i po odchodu jeho hlavního protagonisty Schrödera – i když je třeba připustit, že po politické stránce už není tak exponovaný a plynovod je prezentován jako projekt soukromých firem. Rovněž verbální odsouzení ruského postupu vůči Gruzii z léta minulého roku, kdy mluvčí německé vlády označil v srpnu 2008 tehdejší události jako „zlom“ ve vztazích Evropské unie a Ruska, šlo ruku v ruce s prohlášením, že cílem nemůže být Rusko izolovat. V rámci německého politického spektra panovala svého času také shoda, že by bylo nemístné reagovat na kavkazský konflikt nabídkou, jež by otevřela Gruzii a Ukrajině perspektivu na konkrétní členství v NATO formou Přístupového akčního plánu.

Zmíněné body představují prvky kontinuity v německé politice a zdůrazňují obrovský význam Ruska, pokud jde o přístup Německa vůči postsovětskému prostoru. Přesto by ale bylo nepřesné konstatovat, že se Německo i dvacet let po velkých změnách ve východní části kontinentu orientuje výlučně a jednostranně na Rusko. Od určitého okamžiku totiž Německo do jisté míry „objevuje“ důležitost jiných států na území bývalého Sovětského svazu.