
Zahraníční politika a Evropské společenství

Michal Klíma

Po odchodu generála de Gaulla z postu francouzského prezidenta se roku 1969 sešli v Haagu nejvyšší představitelé šesti vlád a států Evropských společenství. Z jejich setkání vzešel nový impuls umožňující překonat slepou uličku rozporů 60. let a posunout spolupráci a integraci západoevropských zemí o stupeň výš. Významnou součástí inovačních snah se stalo i rozhodnutí iniciovat spolupráci v oblasti zahraniční politiky. Haagské setkání pověřilo ministry zahraničních věcí v rámci Rady ministrů vypracovat konkrétní návrh podoby takovéto spolupráce. V roce 1970 konference ministrů zahraničních věcí přijala Lucemburskou zprávu, která stanovila první obrysy nové dimenze spolupráce šesti zemí Evropských společenství.

Od této chvíle se datuje i vznik Evropské politické spolupráce (EPS), zahrnující oblast spolupráce v zahraniční politice. Hned od svého vzniku se EPS zásadně lišila od již existujících institucí v oblasti ekonomické spolupráce – od Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO – 1951), Evropského hospodářského společenství (EHS – 1957) a Evropského společenství atomové energie (Euroatom – 1957). EPS zůstala vně Římských dohod, protože byla ustavena na zcela neformálním základě. Její cíle se jevily jako velmi vágní, postrádající jak konečný cíl (Politickou unii – PU), tak i střednědobé cíle. Nedošlo k určení pevného místa schůzek a jednání představitelů EPS a organizační struktura postrádala sekretariát. Vztahy s oficiálními orgány Společenství se omezily na minimum. V rozhodovacím procesu se dominantním principem stal mezivládní přístup tzv. „intergovernmentalism“. Vytvoření nové oblasti spolupráce v zahraniční politice mezi zeměmi Společenství tak představovalo nejmenší možný společný jmenovatel jejich vzájemné spolupráce.

Prehistorie EPS

Rozpory, které doprovázely vznik EPS, nebyly nové, ale vycházely z celého poválečného vývoje a z integračních snah v Evropě po roce 1945. Chceme-li tedy pochopit logiku vzniku EPS a jejího dalšího vývoje až po Maastricht, musíme se podívat na její prehistorii. Vždyť již v 50. a 60. letech došlo k dvojnásobnému „potratu“, kdy ztroskotaly pokusy víc sjednotit zahraniční politiku.

Po druhé světové válce se v Evropě vytvořila specifická situace, tj. příznivé ovzduší pro spolupráci a integraci. Mezi významné faktory, které formovaly poválečnou Evropu, patří: kvalitativní proměna systému mezinárodních vztahů, důsledky války samotné, politické a ekonomické souvislosti, jakož i prvky subjektivní.

Pokud jde o změny systému mezinárodních vztahů, stále víc se projevovala vzájemná provázanost jednotlivých států. Mezinárodní vztahy se neomezovaly jen na sféru „vysoké“ politiky (high politics), tzn. na politiku souvisící s existencí a obranou státu, respektive na politiku rovnováhy moci, kde jako rozhodující aktéři vystupovala ministerstva zahraničních věcí a velvyslanectví. Do popředí se stále víc dostávaly otázky „nízké“ politiky (low politics). Výroba organizovaná v nadstátních dimenzích, mezinárodní obchod a měnová stabilita, mezinárodní komunikace – spoje – doprava, ochrana životního prostředí a sociální otázky, to vše přesahovalo rámec a možnosti jednoho suverénního státu,

a proto se objevovala potřeba užší spolupráce jednotlivých zemí. Zároveň však docházelo k diferenciacímu procesu na straně subjektů – účastníků mezinárodních vztahů na subnárodní, státní i nadnárodní úrovni. Značná část státní administrativy, zahrnující jednotlivá ministerstva, parlamenty, politické strany, veřejné mínění a nátlakové skupiny spolupřetvářely kvalitu a konečný výsledek mezinárodní spolupráce.

Vezmeme-li v úvahu faktor druhé světové války, pak Evropa již podruhé během několika desetiletí byla nejen svědkem, ale i „porodní bábou“ strašlivých světových válek. Ta druhá zanechala Evropu v jakémisi stavu šoku, poté co nesmířitelný nacionalismus a neschopnost řešit sporné problémy mírovými prostředky vedly k miliónům mrtvých a k hospodářskému, kulturnímu i morálnímu zrušení. Došlo k oslabení a nestabilitě ekonomických a politických systémů jednotlivých evropských států. To se vztahovalo i na nejmocnější evropské země – na poražené Německo a Itálii, ale i na Francii a Velkou Británii.

Význam ekonomických a politických faktorů zděděných poválečnou Evropou ještě umocnil vývoj spojený se studenou válkou. Evropa se rozdělila na dvě části – Západ a Východ. Německo, rozkouskované na okupační zóny, nakonec postihl osud rozdělení na dva samostatné státy. Evropa se stala předpokládaným bojištěm, kde rozhodující „generálové“ byli neevropského původu. Děj na evropském kontinentě určovaly Spojené státy spolu se Sovětským svazem. Poté, co SSSR nenechával nikoho na pochybách, že jím osvobozená území od německého fašismu se zároveň stávají dobytými satelity a že tyto imperiální zisky nejsou konečným cílem ideologie světové socialistické revoluce, vystoupily USA velmi důrazně na evropské scéně jako důležitý prvek stability. Trumanova doktrína (1947), Marshallův plán (1948) a Severoatlantický pakt (1949) představovaly nejen systém politické, vojenské a ekonomické pomoci západní Evropě, ale i nástroj přítomnosti a dominance v tomto prostoru. Evropa a jednotlivé evropské země tak sehrávaly stále menší úlohu ve světových vztazích.

Objektivní procesy vzájemné závislosti, ničivé důsledky druhé světové války, jakož i politické a ekonomické důsledky následujícího období vytvořily tedy zcela objektivní předpoklady pro kvalitativně jiné, nové a hlavně pozitivní řešení dané situace, a to i z hlediska dlouhodobé perspektivy. Poničené Evropě se nabízela alternativa v podobě kolektivního úsilí evropských zemí vybudovat jednotnou mírumilovnou, ekonomicky silnou, blahobytnou a vojensky „dostatečnou“ Evropu. Ve prospěch tohoto cíle hovořilo i stávající rozložení subjektivního prvku ztělesněného v celé generaci evropských politiků, kteří vzájemně spolupracovali v boji proti fašismu. Proto se v roce 1948 sešlo v Haagu přibližně 750 prominentních Evropanů, kteří svou výzvou vytvořit „jednotnou“ Evropu dali impuls k novému evropskému uspořádání.

Jestliže světové společenství reagovalo na poválečnou realitu vznikem Organizace spojených národů (OSN), založením Mezinárodního měnového fondu (MMF), Mezinárodní banky pro obnovu a rozvoj (IBRD; Světová banka v rámci Bretton-woodské instituce), pak Evropa přišla se svými specifickými iniciativami. V roce 1948 vznikla první poválečná organizace v západní Evropě – Organizace evropské hospodářské spolupráce (OEEC). Následující rok Rada Evropy (1949) dostala „do vínku“ záležitosti ekonomické, sociální, kulturní, vědecké, právní, administrativní a otázky souvisící s ochranou lidských práv.

Padesátá léta byla svědkem mnohem užší spolupráce a integrace s cílem vytvořit „jednotnou“ Evropu. Mezi čtyři hlavní iniciativy patřila již zmíněná ekonomická sdružení ESUO, EHS a Euroatom spolu s Evropským obranným společenstvím (EOS). Není náhodou, že se podařilo vytvořit tři ekonomické organizace, zatímco pokus sestavit společnou západoevropskou armádu pod jednotným politickým vedením s perspektivou založení Evropského politického společenství jako doplňujícího protějšku evropského ekonomického společenství neuspěl.

EOS, první pokus a jakási historická předehra evropské politické integrace, je v mnoha ohledech iniciativa těžce podstaty, jakou vykazuje projekt ESUO. Navíc je tu

shoda časová i stejný iniciátor – Francie. EOS, podobně jako ESUO, navrhl v roce 1950 francouzský politik. V říjnu téhož roku předseda vlády René Pleven vystoupil před francouzským Národním shromážděním s návrhem na vytvoření společné evropské armády. Tento vojenský prvek byl součástí mnohem ambicióznějšího plánu budoucí užší politické spolupráce zemí šestky.

Projekt EOS se neobjevil náhodou. Jak již bylo řečeno, působily tu dlouhodobé faktory vytvářející prostředí vhodné pro evropské integrační procesy a zahrnující jak ekonomické, tak i politické vztahy.

Na počátku 50. let však vstoupil do hry další důležitý dějinný moment: unikátní mezinárodně politická situace. Mám na mysli především studenou válku, která vyvrcholila rozpoutáním války v Koreji. Uběhlo pouhých pět let od doby, kdy skončila jedna světová válka, a o další se zcela reálně uvažovalo. Pět let je sice zdánlivě krátká doba, ale z hlediska vývoje zbraní hrozila nová kvalita světového vojenského střetnutí – atomová válka. V Asii, respektive v Koreji, šlo o zcela zřejmý střet dvou protichůdných světů (politika „rozšiřování komunismu“ kontra politika „zadržování komunismu“). Jiskra tohoto konfliktu hrozila kdykoliv přeskóčit do Evropy. Západoevropští politici zcela jasně vycítili a v iniciativě EOS vyjádřili potřebu založení společných obranných sil. Tento úkol se prolínal s potřebou zapojit poražené Německo – v roce 1950 již Spolkovou republiku Německo – plně do západoevropských struktur, a tak zaplnit vojenské vakuuum v této oblasti. Tento cíl nebylo však lehké splnit. Vždyť šlo o to, znovu vybudovat německou armádu.

Projekt společné armády byl podepsán v roce 1952. EOS mělo mít stejnou organizační strukturu s nadnárodními prvky, jaká doprovázela vznik ESUO a později i EHS a Euroatomu. Pro EOS byly schváleny následující instituce: Komise společné obrany, Rada ministrů, společné Shromáždění a Soudní dvůr. Myšlenka na vytvoření EOS nakonec narazila na odpor francouzského parlamentu, který roku 1954 odmítl tuto dohodu ratifikovat.

Kde hledat příčiny neúspěchu EOS? Jedná se o celou řadu námitek a příčin, které vedly francouzské poslance k negativní reakci. Důležitou úlohu sehrál i strach ze znovu-vyzbrojení Německa. Představa, že by francouzské vojenské síly nebyly pod kontrolou Francie a že by nadnárodní evropská armáda mohla fungovat neefektivně, působila samozřejmě proti přijetí smlouvy. Také fakt, že britské ozbrojené síly – nejmočnější evropská armáda – stály mimo připravované evropské vojenské struktury, nahrával opozici EOS. A v neposlední řadě měnící se mezinárodně politické souvislosti – smrt Stalina a konec války v Koreji – snížily potřebu vybudovat nadnárodní evropské síly.

Nicméně nezdar EOS sloužil jako zkušenost a lecke pro ty, kteří chtěli integraci Evropy uspěchat. Proto bylo třeba se vrátit k Schumannovu přístupu (ministr zahraničí Francie, iniciátor založení ESUO). Šlo o postupnou gradaci spolupráce a integrace v Evropě, rozšiřující se zpočátku především do jednotlivých ekonomických oblastí a následně se přelévající i do politické dimenze. Realnost a praktičnost tohoto postupu dokumentuje i založení EHS a Euroatomu.

Je však třeba si povšimnout i toho, že smlouva o vzniku EOS již byla podepsána a nescházelo mnoho, aby se společná evropská armáda stala skutečností. To svědčí o tom, že potřeba užší spolupráce ve vojenské a politické oblasti byla velmi silná. Šlo tedy o to, přistoupit k tomuto tématu jiným způsobem a setřít hlavní ostří rozporů.

V roce 1955 došlo k založení Západoevropské unie (ZEU), která navazovala na Bruselské dohody z roku 1948 podepsané státy Beneluxu, Francie a Velké Británie. Připojením SRN a Itálie vznikla nová obranná organizace sedmi států. To již umožňovalo jak přítomnost Velké Británie, tak i omezené vyzbrojení a zapojení SRN do politických a vojenských struktur Evropy, ale i Západu vůbec. Téměř zároveň se SRN stává i členem NATO.

V této souvislosti je nutné zdůraznit, že ZEU se zcela kvalitativně lišila od plánu EOS. Šlo o velmi volně pojatou organizaci převážně s konzultativními pravomocemi

a výhradně založenou na principu „intergovernmentalismu“. Navíc ZEU po dlouhou dobu sehrávala spíš pasivní úlohu a stala se přívěskem „nadevropského“ NATO.

Politická unie

Koncem 50. let se k ESUO připojilo EHS a Euroatom. Nepřítomnost společného vystupování zemí šestky v politické oblasti byla stále víc anachronismem a snižovala možnosti zemí západoevropského uskupení úspěšněji prosazovat své zájmy na mezinárodním poli.

Politická unie je iniciativou z počátku 60. let. Mimoto 60. léta jsou do značné míry poznamenána nástupem de Gaulla na nejvyšší post francouzské politické hierarchie. Generál de Gaulle přistoupil k dalšímu formování ES z pozic rigidního „intergovernmentalismu“. Ve smyslu ochrany národní suverenity a prosazování národních zájmů došlo k útokům proti nadnárodním prvkům institucí ES a jejich rozhodovacímu procesu. Došlo k zablokování přijetí nových členů do ES, omezily se i možnosti dalšího rozšiřování oblastí spolupráce a integrace. Vyvrcholením tohoto přístupu se stala známá krize „prázdné židle“ („empty chair“), kdy Francie na několik měsíců stáhla své představitele z orgánů ES.

Součástí francouzského přístupu se stal plán na vytvoření Politické unie v Evropě. S prvními návrhy přišel francouzský předseda vlády Michel Debré již v roce 1959. Proti částečně nadnárodním institucím ES byl položen alternativní plán „Europe de patries“, kde by rozhodující slovo měly tzv. národní zájmy. Projekt na vytvoření PU v Evropě de facto představoval plán na vytvoření jakési konfederace států pod francouzskou vlajkou a s protiamerickým zaměřením. Rozhodujícími orgány se měly stát výlučně mezistátní instituce typu Rady hlav vlád a států a čtvrtletní konference ministrů zahraničních věcí. Stálý politický sekretariát měl být zřízen samozřejmě v Paříži.

Plán na konstituování PU byl dvakrát zamítnut především malými státy Beneluxu, neboť zcela oprávněně vycítily ohrožení svých zájmů ve „francouzsko-německé“ Evropě. Počátek 60. let se totiž vyznačuje stále větším sblížením de Gaullovy a Adenauerovy politiky, vrcholící v roce 1963, kdy byla podepsána francouzsko-německá smlouva o přátelství. Před variantou dominance velkých partnerů daly menší země přednost spolupráci v rámci struktur ES s nadnárodními prvky, což jim umožňovalo rovnoprávnější postavení a prosazování vlastních zájmů.

Vznik EPS

Iniciativa a hlavně realizování spolupráce zemí Společenství v nové oblasti – v zahraniční politice – v podobě EPS se ne náhodou kryje s koncem 60. a počátkem 70. let. V této době dochází v systému mezinárodních vztahů k jistým posunům, pokud jde o rovnováhu moci. Pozice dvou hlavních supervelmocí – SSSR a USA – byly vystaveny stále většímu zpochybňování zejména z hlediska ekonomického, ale i politického. SSSR již nebyl schopen ovládat země světového socialistického tábora. Jen s vypětím všech sil se mu dařilo „pacifikovat“ na svém „dvorku“ východní a střední Evropy své „nevěrné“ satelity. Mám na mysli sérii událostí po druhé světové válce počínaje roztržkou s Jugoslávií a s Čínou a konče „kontrarevolucemi“ v Maďarsku a v Československu. Politické oslabování SSSR šlo ruku v ruce s pokračujícím ekonomickým zaostáváním za vyspělým západním světem.

Ani USA se nevyhnuly události svědčící o téže tendenci – o poklesu dominantního postavení v mezinárodních vztazích. USA utrpěly vážné ztráty – vojenské, ekonomické i morální – za války ve Vietnamu. Velmi důležitým byl i pokles vlivu USA při kontrole vývoje západního ekonomického systému. Došlo k zhroucení Bretton-woodského systému pevných směnných kursů. Nestabilita dolaru vedla k nejistotě v mezinárodním obchodě, jakož i k ohrožení stabilních cen v zemědělském sektoru, což přinášelo velké problémy pro země ES.

Princip rostoucí vzájemné ekonomické a politické propojenosti mezinárodního systé-

mu na přelomu 60. a 70. let se projevil i ropnou krizí (1973), kdy arabské země využívaly svých ropných zásob k prosazování vlastních ekonomických i mocenských zájmů na Blízkém východě. To mělo negativní dopad na ekonomiky zemí Společenství, které byly závislé na dovozu surovin, zejména ropy.

Počátek 70. let se však stal i důležitým momentem evropských vztahů; nastalo období uvolňování – „duch Helsinek“ a německá „Ostpolitik“. Tím se podstatně měnily i aspekty mocenské rovnováhy v Evropě, neboť s ústupem vojenských prvků se stále víc prosazovala západoevropská politika založená na rostoucí ekonomické síle a používající nástroje ekonomické pomoci a sankcí jako pák k vykonávání zvýšeného vlivu.

Shrnu-li proměny systému mezinárodních vztahů, mohu konstatovat, že jednotlivé faktory – tj. rostoucí vzájemná závislost zemí světového společenství, mezinárodní měnová a obchodní nestabilita, pokles vlivu obou supervelmocí, ropná krize a politika „détente“ v Evropě – vytvářely nové vnější podmínky vyžadující novou odpověď v podobě nejen užší ekonomické, ale zejména již politické koordinace.

Položení základů EPS nemá svou příčinu jen v objektivních změnách ve vnějším prostředí západoevropských zemí. Ve Společenství samém došlo ke zpomalení ekonomického růstu a narůstající potíže přerůstaly v krizové jevy. Institucionální struktury a rozhodovací procesy se nacházely ve slepé uličce (Lucemburský kompromis). Důležitou podmínkou změn byl v neposlední řadě i odchod de Gaulla z prezidentského postu Francie v roce 1969.

Ještě téhož roku došlo ke konferenci nejvyšších představitelů vlád a států (tentokrát již za přítomnosti prezidenta Pompidua) v Haagu. Tím započalo období 1969–1974, které bychom mohli charakterizovat jako druhé „nastartování“ procesu ES. Podstatou bylo přijetí celého balíku nových iniciativ, které představovaly rozvinutí Společenství do „šifky“ i do „hloubky“, větší demokratizaci a zefektivnění institucionální struktury a rozhodovacího procesu. Patří sem přijetí tří nových členů – Velké Británie, Irska, Dánska (Norsko se v referendu vyslovilo zamítavě) –, přijetí plánu na vytvoření ekonomické a měnové unie, založení nového koordinujícího orgánu Evropské rady a rozhodnutí pořádat přímé volby do Evropského parlamentu.

Velmi důležitou součástí tohoto inovačního „balíku“ se stalo i položení základů nové dimenze spolupráce zemí ES, které se začalo označovat jako Evropská politická spolupráce (EPS). Iniciativa vzešla z již zmíněného haagského summitu, který pověřil ministry zahraničních věcí, aby vypracovali příslušné návrhy do konce roku 1970. V tomto roce také příslušní ministři na své konferenci přijali tzv. Lucemburskou zprávu, která položila první základní kameny EPS.

Jak již bylo zdůrazněno, EPS jako nová oblast spolupráce, mimo rámec Římských dohod, představovala princip nejnižšího společného jmenovatele evropské integrace. EPS totiž nevznikla jako něco zcela nového, ale navazovala na celou dlouhou prehistorii diskusí, konfliktů a iniciativ, které doprovázely snahy o užší spolupráci v politické oblasti – v zahraniční a obranné politice. Toto dědictví a rozdělení politiky na jeho „vyšší“ a „nižší“ kvalitu bylo od počátku zakódováno ve všech „buňkách“ nově se rodící EPS.

Vezmeme-li například hlavní cíle EPS, shledáváme, že jsou jen velmi nejasně a všeobecně stanovené, navíc bez jakéhokoliv vymezení časového horizontu. Lucemburská zpráva uváděla, že politická spolupráce by měla zajistit pravidelnou výměnu informací a konzultací, harmonizaci názorů a stanovisek, a kde to bylo možné či snad žádoucí, tam se mohlo přistoupit ke společné akci. Skromnost těchto cílů zvláště vystupuje ve srovnání s navrhovanými projekty na vytvoření EOS či PU. Plán na PU například konstatoval konečný cíl v podobě Unie a formulování společné zahraniční politiky v záležitostech týkajících se společných zájmů členských zemí ES.

V podobném „skromném“ duchu se nesl i volně stanovený organizační rámec EPS. Konference ministrů zahraničních věcí, scházející se nejméně dvakrát ročně, představovala její vrcholný orgán. Politický výbor, složený z vyšších úředníků jednotlivých ministerstev zahraničí, se měl scházet minimálně čtyřikrát ročně. Politický výbor byl pověřen

připravovat ministerská zasedání a zakládat pracovní skupiny a skupiny expertů v záležitostech vyžadujících konzultace. Jelikož nebyl ustanoven sekretariát, jeho práci vykonávalo tzv. Předsednictví Rady ministrů, které každých šest měsíců rotovalo z jedné členské země na druhou v abecedním pořádku. Součástí organizačního uspořádání byly i velmi skrovné institucionální vazby mezi EPS a ES. Sem patří možnost Komise být pozvána na půdu EPS, aby pouze vyjádřila své názory v případech, kde se kompetence vzájemně překrývají. Pořádala se také dvakrát ročně neformální setkání s Politickým výborem Evropského parlamentu.

Celkově tedy můžeme říci, že nová dimenze spolupráce v zahraniční politice vznikla sice jako „chtěné dítě“, nicméně jako výslednice konfliktů a kompromisů odlišných národních zájmů členských zemí ES. Na jedné straně země Beneluxu, SRN a Itálie zastávaly stanovisko rychlejšího integračního postupu zahrnujícího posilování nadnárodních prvků, včetně užší spolupráce v oblasti zahraniční politiky. Na druhé straně Francie a Velká Británie, které sice souhlasily s nutností formulovat jednotný názor a stanovisko ES, odmítaly vše, co by jen zdánlivě ohrožovalo jejich národní suverenitu, tedy posilování pravomocí Komise a Evropského parlamentu. V tomto smyslu skutečně EPS byla nejnižším společným jmenovatelem možné společné spolupráce zemí Společenství.

Je třeba také připomenout, že založení EPS na principu „intergovernmentalismu“ a neblahé zkušenosti z de Gaullových plánů z 60. let vedly některé státy k obavám z opětného ohrožení ducha Společenství. Podobný podezřívavý postoj k EPS jako k možnému nástroji podryvání autority nadnárodních institucí zaujala Komise, hlásící se k tomu, že jako jediná zastupuje společné zájmy v oblastech společné spolupráce v rámci ES. Zpočátku tedy byla EPS některými aktéry sledována jako možná paralela k již postupujícím procesům v ES a jako politická alternativa k formě této integrace.

Skutečnost, že po relativně dlouhou dobu existovaly vedle sebe dva odlišné přístupy přísně rozdělující vnější vztahy na ekonomickou složku na jedné a na politickou část na straně druhé, pouze dokumentovala oprávněnost těchto obav. Absurdnost nebo separace na jenom „ekonomické“ a „politické“ v externích vztazích zemí ES dokládá „schizofrennost“ ministerstev zahraničních věcí. Ta se rozdvajila na tzv. ekonomická a politická ředitelství, mající v kompetenci výhradně buď ekonomické, či politické záležitosti. Ministři zahraničí jednali o těchto otázkách také separátně jednou na půdě ES v Radě ministrů a podruhé v rámci EPS pod hlavičkou Konference ministrů zahraničních věcí. Vrcholem této absurdity bylo, když ministři zahraničí v roce 1973 museli v poledne putovat z Kodaně do Bruselu, aby si „zaměnili dresy“ ES za EPS.

Zájmy a motivace

Dřív než budu pokračovat ve výkladu dalšího vývoje EPS, je vhodné se pozastavit u problému národních zájmů, které tvoří motivační pole jednotlivých zemí při jejich zapojení do rámce EPS. Vektorová výslednice souhrnu zájmů států Společenství v jednotlivých časových obdobích vypovídala o tom, zda převažují síly sloužící jako motor integrace, či zda nabývají vrch brzdné síly.

Co se jevílo jako nejvíce konfliktní ve vztahu mezi EPS a celkovým integračním procesem? Je to mezivládní přístup, o němž jsem se již zmínil v souvislosti s de Gaullem a jeho odmítavým postojem k nadnárodním institucím typu Komise a Evropského parlamentu.

Zatímco mezivládní přístup a neformální strategie EPS vedly k pružnému reagování na měnící se podmínky, způsobovaly zároveň i vážná omezení. Jestliže EPS zahrnovala zpočátku šest států, pak dnes již čítá dvanáct zemí a tento počet, jak se zdá, zdaleka není konečný. Mezivládní přístup dvanácti států je přirozeně mnohem složitější a konfliktnější než při menším počtu. Každá země má své ekonomické, politické, kulturní a zahraničně-politické zvláštnosti, a tedy i zájmy.

V tomto kontextu uvedu několik příkladů. Francie a Velká Británie si v rámci EPS

zároveň udržují své zvláštní zájmy vyplývající z jejich členství v Radě bezpečnosti OSN, z jejich postkoloniálních vztahů s rozvojovými zeměmi a z jejich monopolu na jaderné zbraně. Bývalá Spolková republika Německo si udržovala v EPS zvláštní pozici vzhledem ke svému postavení na rozhraní západní a východní Evropy a zvlášť pak vzhledem k stále otevřené „německé otázce“. Se zřetelem na tyto skutečnosti produkovala SRN relativně stabilní aktivní „východní politiku“, respektive „politiku uvolňování“, což si vyžadovalo jisté „vybalancování“ na straně EPS. Vždyť vystupování západního Německa po druhé světové válce na mezinárodní scéně bylo významně omezeno a za člena OSN bylo přijato teprve v roce 1973.

Dědictví druhé světové války ovlivňuje postavení Německa v Evropě a ve světové politice až po dnešní dny, a to i poté, kdy již je po skončení studené války znovu sjednocené. Sjednocené, silnější, avšak nejisté Německo, v přechodném období srůstání jeho západní a východní části, hledá novou zahraničněpolitickou roli. S tím souvisí i takové problémy, zda vstoupit, či nevstoupit do Rady bezpečnosti OSN, zda pozměnit poválečnou spolkovou ústavu kladoucí Německu překážky stát se plnoprávným partnerem evropských ozbrojených sil a limitující zásahy německých ozbrojených sil jen na obranu území NATO (nemožnost účasti na misích OSN např. v bývalé Jugoslávii).

Itálie tradičně zdůrazňovala své zájmy ve Středomoří, ale například i v Argentině během Falklandské krize. Dánský přístup k EPS zohledňoval jeho členství v Nordické radě (Nordic Council). Irská republika vždy vyzdvihovala svůj neutrální status. To se odráželo v její neúčasti v ZEU a v jejích postojích vůči bezpečnosti a obranné dimenzi EPS. Řecko, člen Společenství od roku 1981, se jeví vážně ovlivněno svou geografickou vzdáleností od ostatních členských zemí ES. Navíc se nachází v tradičně velmi konfliktní oblasti na Balkánském poloostrově. Zde mám na mysli zejména trvale konfliktní vztahy s Tureckem. Dnešní mezinárodně politická situace Řecka se zkomplikovala následkem rozpadu socialistického systému v sousedních zemích. To se vztahuje na nestabilní režimy v Albánii, v Bulharsku a na „to, co zůstalo“ po bývalé Jugoslávii. Proto nás nemůže překvapit negativní postoj, který Řecko zastává v rámci EPS, pokud jde o uznání Makedonie jako nezávislého státu (stejně jméno nese jedna z řeckých provincií).

Jeden z vážných problémů EPS spočívá v odlišné geografické velikosti jednotlivých států. Větší země jako Francie, Velká Británie, Německo a Itálie musí brát ohled na zájmy menších států. Při prosazování svých zájmů se proto někdy uchýlovaly do menších jednacích skupin, aby tak obešly mnohdy dlouhotrvající a vyčerpávající jednání v rámci EPS. Vznikla tak nejrůznější mezinárodní fóra jako například sedmička nejvyspělejších zemí světa, Berlínská skupina soustřeďující se na problémy Západního Berlína (za účasti USA, Velké Británie, Francie a SRN), Namibijská kontaktní skupina atd.

Tato uskupení, vylučující z účasti menší západoevropské státy, v jistém smyslu nahrazovala konsensuální mechanismus EPS. To mělo samozřejmě vážné důsledky, neboť to vedlo k narušování již jednou dosažené úrovně společných postojů a akcí EPS.

W. Wallace zobrazil EPS jako „konvoj, který se pohybuje rychlostí odpovídající nejpomalejší lodi: frustrující proces pro ty, kdo jsou schopni v jistých momentech plout rychleji, avšak postup nezbytný, má-li konvoj držet pohromadě“.¹

Avšak EPS přináší také výhody v podobě rozšířeného informačního potenciálu, jakož i společných akcí, které zvyšují zahraničněpolitickou kapacitu kterékoliv země zúčastněné v tomto procesu. Je to viditelné zejména v případě menších států, které vykonávají mnohem větší vliv přesahující jejich vlastní možnosti. Projevuje se to například tehdy, když tyto země plní funkci Předsednictví EPS, čímž reprezentují a ovlivňují zahraniční politiku celého západoevropského integračního uskupení. Je tu ovšem i „druhá strana mince“, neboť takovýto zvýšený vliv vede naopak k nutnosti podřizovat se zájmům větších partnerů. Menší státy se tak do značné míry odklánějí od svých historických tradic a „čistoty“ národní zahraniční politiky. Nicméně i větší země svou účastí v EPS získávají větší vliv a prestiž. Jako příklad lze uvést francouzské vojenské akce v Zaire (1977, 1978), které Francie ospravedlňovala odvoláním na „evropské zájmy“.

Struktury EPS mohou však posloužit nejen v případě přímého prosazování zájmů určitého státu, ale také pro případ nečinnosti, tj. jako prostředek odražející vnější tlaky a jako „zástěrka“ umožňující změny vnitřní politiky daného státu.

Z tohoto vyplývá, že EPS představuje složitou oblast spolupráce a integrace s komplexní strukturou zájmů. Navzdory stále se rozvíjejícímu institucionálnímu mechanismu zahraniční politika západní Evropy byla a stále je založena na prioritě národních zájmů. Neexistuje zde zákonná povinnost provádět zahraničněpolitickou aktivitu v rámci EPS. Jednotlivé státy tak využívají dodatečné kanály vlivu, které jim poskytuje EPS, avšak zároveň si ponechávají široký manévrovací prostor tím, že mají právo rozhodnout se k neúčasti.

Státy Společenství mohou tudíž zajistit respektování svého principu národní suverenity, kdykoliv pocítují, že cena společné akce je pro ně nepřijatelná. Bonvincini uvádí tyto způsoby snížení prahu národního kompromisu: namísto společné akce uchýlení se pouze k deklarativní formě diplomacie; podporování společné akce, avšak zároveň uskutečňování odlišné národní politiky; výhrady vlády vůči deklaraci EPS v podobě záznamu.²

Vývoj EPS

Zahraniční politika zemí ES narážela a řešila do konce 80. let v podstatě stejné konflikty, které doprovázely již zmíněné opožděné založení EPS. Ovšem 70. a 80. léta představují relativně vzestupnou tendenci směřující stále k užší spolupráci projevující se zdokonalováním organizačních forem a rozhodovacích procedur politické spolupráce. Postupně docházelo ke stále většímu stírání a prolínání konkrétní politiky a institucionálního rámce EPS a ES. Umělé separování vnějších vztahů na ekonomické a politické vztahy se i v praxi Společenství postupně oslabovalo.

V počátečním období 1970–1974, i když země devítky přijaly přístup formulování společného postoje na jednáních Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (1973), byl hlavní důraz kladen na vytváření a zdokonalování organizačních a procedurálních aspektů EPS. V roce 1972 na summitu v Paříži bylo schváleno komuniké, které vyhlášovalo již ambicióznější cíle – v případě společného zájmu bylo možné stanovit i střednědobé a dlouhodobé cíle. Konzultace v rámci EPS se měly zintenzívnit na všech úrovních, včetně zdvojnásobení počtu setkání ministrů zahraničních věcí – čtyřikrát ročně.

V roce 1973 byla přijata Kodaňská zpráva jako druhá zpráva Konference ministrů zahraničních věcí. Tato zpráva především konsolidovala to, čeho již bylo v rámci struktur EPS dosaženo. Formálně došlo k uznání Skupiny korespondentů, která měla v podmínkách neexistence sekretariátu řešit organizační otázky a poskytovat spojení rostoucímu počtu skupin expertů a pracovních skupin. Navíc byli jednotliví pracovníci velvyslanectví členských zemí ES přiděleni jako Korespondenti při ministerstvu zahraničí dané země ES, kde se akreditovali. Spolupráce mezi velvyslanectvími a misemi v třetích zemích získala nový impuls. Důležitým prvkem při vylepšování informačních toků a vytváření společných stanovisek se stal komunikační systém COREU, který telegrafickými cestami zprostředkoval vzájemné spojení ministerstev zahraničí členských zemí ES. Ačkoli zpráva hovořila o potřebě užší organizační spolupráce EPS a ES, nakonec jen potvrdila trvajících rozdělení mezi legální existencí procesů v rámci ES a separátní mezivládní EPS.

Nový podnět získala EPS v roce 1974 především v důsledku posunu francouzské a britské politiky směrem k většímu pragmatismu, umožňujícímu uskutečnit první krůčky při splývání EPS a ES. Změny v politice uspil nástup nových politických osobností. Nejvýznamnějším se zdá po smrti prezidenta Pompidua v dubnu 1974 zvolení „proevropského“ Giscarda d'Estain francouzským prezidentem. Užší spolupráci byl nakloněn i nový britský zahraniční sekretář Anthony Crosland. Důležité bylo také vystřídání W. Brandta novým kancléřem Helmutem Schmidtem a nástup (ve stejném roce) dnes už legendárního ministra zahraničí H.-D. Genschera. S novými jmény se pojí i nový entu-

ziasmus projevující se i v rozvoji EPS. Poprvé se stalo, že ministři zahraničí jednali politické záležitosti (krize na Kypru) v rámci struktur ES, tj. v Radě ministrů.

Příznivá atmosféra v ES se materializovala ve třech procedurálních reformách, z nichž první dvě vedly k počátečnímu zastírání přísné separace rozhodovacích procesů v politické rovině. Radě ministrů bylo dovoleno přijímat rozhodnutí v okrajových záležitostech politického kontextu. K tomu se připojuje i možnost přístupu Komise ES na setkání pracovních skupin EPS. Třetí inovace se týkala vytvoření tzv. orgánu Trojky. Trojka představovala jisté organizační uspořádání, které spojovalo tři za sebou jdoucí země pro vykonávání funkce Předsednictví. Touto procedurou předsedající země spolupracovala při organizaci EPS s předcházející a následující „zemí – v Předsednictví“. Tím se zlepšila koordinace práce, a tak se vytvořily důležité prvky kontinuity a komplexnosti procesu EPS.

Rok 1974 tedy podnítl další posun ve směru zdokonalování a vyladování procedurálních aktivit. Do konce 70. let nastalo jisté období konsolidace, nebo-li „zdomáčňování“ EPS. Byla to však doba víceméně pasivního přístupu k mezinárodně politickým událostem. EPS se nedostávalo schopnosti aktivně ovlivňovat děj mezinárodních událostí. Spíš došlo k osvojení reflexu zpětné vazby, kdy EPS dodatečně reagovala na propukající mezinárodní konflikty. Jestliže tento přístup ve druhé polovině 70. let při absenci velkých mezinárodních krizí (politické iniciativy – o nezávislosti Angoly a Mosambiku, proti apartheidu v JAR) do jisté míry vyhovoval, pak na přelomu 70. a 80. let se situace zásadně změnila.

V té době zasáhly světovou politickou scénu tři mezinárodní krize. První v pořadí byla sovětská invaze do Afghánistánu (1979), která zásadně ohrozila status quo mezi oběma supervelmocemi a dvěma světovými politicko-ekonomickými systémy. Na přelomu let 1979/1980 vypukla krize vyprovokovaná únosem amerických občanů v Íránu. A v roce 1981 došlo k násilné likvidaci demokratických změn v Polsku. Pokud se týká událostí v Afghánistánu a Íránu, trvalo několik měsíců, než se sešla příslušná ministerská schůzka, která vydala společnou deklaraci. V případě Íránu došlo poprvé k použití dvojstupňového přístupu, jenž umožnil koordinaci politických i ekonomických aspektů mezinárodně politických souvislostí. Nejdřív byly přijaty diplomatické a omezené vojenské i ekonomické sankce a pak následovala ostřejší opatření v oblasti ekonomiky (i když v platnost vstoupila až den po propuštění unesených Američanů). Poprvé se tak politická deklarace opírala o ekonomické páky ES. Prolínání nástrojů EPS a ES pokračovalo i při uvalení embarga na obchodní výměnu se Sovětským svazem za jeho účast na polských událostech.

Ačkoli se při těchto krizích projevila těžkopádnost a neefektivnost celého procesu EPS, přesto tyto kritické události napomohly zvýšit diplomatickou aktivitu, a dokonce i formulovat jednotné postoje. Společná spolupráce tedy přinesla i společné zkušenosti, zhodnocené v Londýnské zprávě z roku 1981. Šlo zde hlavně o to, vytvořit takové podmínky, aby se odstranila pomalost aparátu EPS při reagování na nové události, a redukovat rozdělení kompetencí v rámci ES a EPS.

Zpráva formulovala především následující opatření: omezení ministerské agendy pouze na nejdůležitější problémy; součástí ministerských schůzek se měly stát neformální tzv. „Gymnich“ setkání; jasnější zaměření pro práci Politického výboru a Skupiny korespondentů; a hlavně „48hodinová procedura“, kdy jakékoli tři státy Společenství mohly v čase krize svolat ministerskou schůzku.

Zmíněná nová opatření se kladně projevila již v následujícím roce v souvislosti s Falklandskou krizí. Společná akce proti Argentině byla přijata bez tradičního zpoždění. Schválené sankce se týkaly zákazu veškerého importu do zemí ES. Následovně se však projevila slabost EPS, když Itálie spolu s Irskem o měsíc později odvolala svou účast na sankcích. Tato událost dokumentovala to, čeho bylo dosaženo od vzniku EPS. Za prvé, formální rigidní rozdělení kompetencí mezi EPS a ES se stále víc stíralo. Za druhé, spolupráce v zahraniční politice nevedla automaticky k jednotné politice – možnost formulo-

vání stanoviska menšiny (Irsko, Itálie). Dále se podařilo pevně zafixovat společné konzultace jako „evropský reflex“ při běžné diplomatické činnosti. Nakonec je třeba uvést, že navzdory významnému pokroku v politické spolupráci od roku 1969 byla EPS stále ještě vzdálena od toho momentu, kdy by mohla být považována za zahraniční politiku Evropských společenství.

JEA – mezník EPS

Jedním z nejdůležitějších momentů ve vývoji EPS je Jednotný evropský akt (JEA) z roku 1986. Podobně jako při zakládání EPS i zde šlo o nový stupeň rozvoje spolupráce a integrace zemí – tentokrát již západoevropské dvanáctky (1986 – připojení Španělska a Portugalska). Můžeme tedy mluvit o jakémsi třetím „nastartování“ Společenství. I nyní nový rozmach ES provázal balík iniciativ, dále rozšiřující a prohlubující společné procesy. Do rámce Římských dohod byly zahrnuty nové oblasti spolupráce – ochrana životního prostředí, spolupráce ve sféře výzkumů a technologií, regionální politika. Rozhodovací pravomoci v těchto oblastech se znatelně rozšířily. Zároveň se součástí Římských dohod stal i úkol dokončit vytváření vnitřního trhu do roku 1992. K tomu se pojí i rozhodnutí zvýšit pravomoci Evropského parlamentu a možnost použití hlasování kvalifikovanou většinou v rámci Rady ministrů, čímž se posílily nadnárodní tendence uvnitř ES. Důležitým krokem bylo i formální uzákonění Evropské rady (stále však nezahrnuta do Římských dohod), která již od roku 1974 zastřešovala veškerou organizační hierarchii Společenství, a tedy také EPS.

Podobně byla prostřednictvím JEA formálně legalizována i EPS, avšak zůstala též mimo Římské dohody. JEA dále sblížil a propojoval ekonomické a politické záležitosti, nebo-li ES a EPS. Úloha Komise se rozšířila, neboť se zde mluví o jejím „plném začlenění“ („fully associated“) do rámce EPS. Podobně i Evropský parlament se stal „těsně přidružený“ („closely associated“) k EPS. Kromě toho byla Komise spolu s Předsednictvím pověřena zajišťovat „shodu“ („consistency“) v rámci vnějších vztahů EPS–ES.³

Na tomto základě se Komise zúčastňuje jednání na všech úrovních EPS – Evropskou radou počínaje a Pracovními skupinami konče –, a to včetně systému COREU a orgánu Trojky. Komise se vyjadřuje převážně k ekonomickým aspektům zahraniční politiky, ale neopomene ani politickou interpretaci.

Evropský parlament přijímá zprávy od Předsednictví Rady. Jsou to každoroční zprávy o činnosti EPS a odpovědi na dotazy poslanců. Parlament používá také neformální prostředky, jak zvýšit svůj vliv na mezinárodně politické záležitosti. Patří sem například pozvání zahraničním vedoucím činitelům promluvit ve Štrasburku, schvalování rezolucí týkajících se všech důležitých mezinárodních událostí a navazování vztahů s parlamenty z třetích zemí nebo skupin států z třetích zemí.

JEA umožnil pojednávání zahraniční politiky v Radě ministrů, která se schází jednou za měsíc. Ministerstva zahraničních věcí se tak zabývají mezinárodní politikou nejen v kontextu EPS, Konference ministrů zahraničí, ale také prostřednictvím Rady ministrů jako orgánu ES a Evropské rady – nejvyšší společné instituce pro strategické rozhodování EPS i ES. Z toho je zřejmé, že ministři zahraničí mají ve skutečnosti možnost se scházet častěji než jednou za měsíc v rámci odlišných fór a organizačních struktur. Tím se však umělé rozdělení činnosti ministrů zahraničí postupně redukovalo a EPS získávala vyšší stupeň ucelenosti a dynamičnosti, čímž je posilována západoevropská pozice na mezinárodní scéně.

Tomuto cíli sloužilo i založení stálého administrativního Sekretariátu se sídlem v Bruselu během roku 1987. Jeho úkolem je vypomáhat Předsednictví, které do té doby bylo zahlceno přemírou administrativy. Sekretariát je orgán čítající pouhých sedmáct pracovníků, přičemž rozhodující je funkce vedoucího a pěti dalších státních úředníků–diplomatů. Plní četné administrativní funkce, mezi něž patří především zajišťování nejruznějších zasedání, příprava a distribuce dokumentů, navazování příslušných kontak-

tů s pracovníky EPS na všech úrovních, napomáhání Předsednictví v jeho stycích s třetími zeměmi a vedení archivu EPS.

Nový Sekretariát ve spolupráci s Trojkou představoval významnou změnu v institucionálním uspořádání EPS, neboť jí zabezpečil „více kontinuity a vytvořil možnosti pro soudržnost a rozvoj »institucionální paměti« a »tradic«, které v EPS dosud neexistovaly“.⁴

Maastricht a 90. léta

Maastricht a jeho Evropská unie již odrážejí zásadní změny, které se udály na přelomu 80. a 90. let, ale zároveň i širší globální procesy světového společenství na konci 20. století. Důležitým přelomem je zcela určitě kolaps světa socialismu jako jednoho z pólů mezinárodních vztahů. Patří sem i současné krizové jevy světové ekonomiky, potřeba chránit stabilitu v mezinárodním obchodě a v měnové oblasti. Dalšími faktory ovlivňujícími chování Společenství jsou globální problémy typu ochrany životního prostředí, kontroly zbrojení, otázky nemoci a chudoby, mezinárodní terorismus a hrozba hromadné migrace.

Největší změny po druhé světové válce provázejí Evropu. Po pádu komunismu došlo k nestabilitě ve všech jejích částech. V západní Evropě se oživil nacionalismus ohrožující i přijetí Maastrichtu. V některých státech jihovýchodní a východní Evropy nacionalismus dokonce přerostl v otevřená ozbrojená střetnutí. Transformace bývalých socialistických společností vede k ekonomické a politické nestabilitě společenských systémů. Četné země Evropského sdružení volného obchodu si podaly žádost o vstup do ES. Po uzavření asociačních dohod se o totéž pokoušejí i země střední Evropy.

V důsledku rozpadu sovětského systému se definitivně zrušil „stisk“ supervelmocí. Ideologické aspekty, které diktovaly a v jistém smyslu sjednocovaly Společenství, a to i ve vztahu k USA, se staly minulostí. Samy Spojené státy podstatně snižují svou vojenskou přítomnost v Evropě, přičemž zvažují (zvláště po zvolení Billa Clintona americkým prezidentem) další snižování svého vlivu na evropském kontinentě. Z toho vyplývá větší prostor, ale i nutnost nově a razantněji formulovat evropské zájmy ve světových vztazích. Nejde však už jen o to, vydávat společné deklarace a stanoviska, ale současně je i podepřít účinnými ekonomickými a vojenskými nástroji. Součinnost politického, ekonomického a vojenského potenciálu ukazuje na mnohé nedostatky, o čemž svědčí liknavost postupu ES ve válce v Perském zálivu a nyní v bývalé Jugoslávii.

Je možné předpokládat, že podobně jako série krizových situací na přelomu 70. a 80. let i současná evropská a světová nestabilita povedou k dalšímu kvalitativnímu posunu v oblasti politické spolupráce. Komplex změn ve vnějším i vnitřním prostředí dvanáctky vyvolává nové tlaky a nutnost hledat nové cesty společného řešení nazrálých problémů.

V tomto směru znamenal summit Evropské rady v Maastrichtu (prosinec 1991) významnou událost, avšak zároveň i mezník v celé historii evropského integračního vývoje. Pakliže „otcové-zakladatelé“ tohoto procesu snili o Evropské unii a pakliže obě organizační struktury (jak ES, tak EPS) si ji kladly za svůj konečný cíl, je právě Maastricht tím přelomem, jenž nastiňuje první konkrétní obrysy plánu, jak tohoto cíle dosáhnout a přitom řešit palčivé problémy počátku 90. let.

Maastricht však zatím pouze schválil návrh smlouvy o Evropské unii, která měla být ratifikována parlamenty členských zemí v průběhu roku 1992. V důsledku záporného výsledku prvního referenda v Dánsku a protahování ratifikačního procesu v britském parlamentě se očekává, že by maastrichtská ujednání mohla vstoupit v platnost ve druhé polovině roku 1993.

Evropská unie má být tvořena tzv. jednotnou organizační strukturou. Evropská rada se má stát vrcholným orgánem, zůstávajícím však stále vně Římských dohod a mimo dosah Soudu Evropského společenství. Evropská rada tak představuje jakousi střežovou instituci šéfů vlád a států, zastřešující ostatní organizační pilíře Evropské unie.

Evropská unie se má zakládat na třech „opěrných sloupech“. Jsou to hospodářská a měnová unie rozšiřující proces ES prostřednictvím dodatků k Římským smlouvám;

Společná zahraniční a bezpečnostní politika; Záležitosti spravedlnosti a vnitra (Justice and Home Affairs).

Vidíme tedy, že Maastricht změnil pojem EPS. Nový výraz – Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP; Common Foreign and Security Policy) – má zdůraznit kvalitativní změnu v pojetí západoevropské zahraniční politiky. Návrh SZBP by měl nahradit článek 30 JEA, který legalizoval EPS. SZBP by stejně jako Evropská rada měla i nadále zůstat mimo dosah Římských smluv a jurisdikce Soudu Evropského společenství.

Členské státy se v rámci Unie zavazují blíže určit a zavádět SZBP. Články J 1–11 opatření v oblasti SZBP, schválené v Maastrichtu, potvrzují zachování až dosud fungující institucionální struktury EPS téměř ve stejné podobě. SZBP se však má stát plnoprávnou součástí Evropské unie, přičemž Rada ministrů „bude na základě obecných hlavních linií Evropské rady rozhodovat, která záležitost by měla být předmětem společného postupu“.⁵ Předsednictví Rady bude reprezentovat Unii v záležitostech SZBP na mezinárodních konferencích a v mezinárodních organizacích. K tomu má přispívat systém Trojky a „plně začleněná“ Komise.

Jednou z důležitých změn je zavedení možnosti rozhodovat kvalifikovanou většinou pro případ uskutečňování jistých opatření v rámci společných akcí. O tom, které otázky budou posuzovány kvalifikovanou většinou, bude muset jednomyslně rozhodovat Evropská rada (ve spolupráci s Radou ministrů), která se však schází jen jednou za dva roky. Za těchto okolností se použití kvalifikované většiny zdá jako velmi nejasné opatření a zpočátku bude pravděpodobně používáno spíš výjimečně. Nicméně do budoucna to může představovat důležitý precedens zvýšení akceschopnosti SZBP a do jisté míry omezení zásady národní svrchovanosti.

V této souvislosti návrh z Maastrichtu obsahuje dvě klauzule, umožňující nezúčastnit se společné politiky v případě účasti na práci jiných mezinárodních organizací a konferencí. Těžko si lze představit, že Francie a Velká Británie jako dva stálí členové Rady⁶ bezpečnosti OSN postoupí své pravomoci jakémusi představiteli Evropy či podřídí svou „nukleární politiku“ rozhodnutí ostatních Evropanů.

Pravděpodobně nejvýznamnější změna, která se odehrála v zahraničněpolitické oblasti v důsledku Maastrichtu, je zahrnutí bezpečnostního rozměru. Společná obranná politika se tak stává cílem Evropské unie. První zmínka o bezpečnostním faktoru v rámci EPS se datuje k roku 1981, kdy se Londýnská zpráva dotkla především ekonomických a politických souvislostí. Osmdesátá léta představují posun v pojetí západní Evropy ve smyslu přeměny civilní mocnosti směrem k vojenské integraci. Do tohoto kontextu spadá také oživení ZEU v roce 1984. Maastricht znovu potvrdil úlohu ZEU, kterou navíc definoval jako „integrální součást vývoje Evropské unie“. Současně bylo v Maastrichtu přijato usnesení o začlenění Řecka jako desátého členu ZEU.

I když bylo zdůrazněno, že rozhodnutí ZEU nebudou v rozporu s bezpečnostní a obrannou politikou NATO, přesto byly ve vojenské oblasti vytvořeny předpoklady pro vznik výrazného evropského charakteru obranného systému na bázi ZEU.

V oblasti vojenské a bezpečnostní politiky se zároveň připouští užší spolupráce dvou či více členských států v rámci ZEU a NATO. To vytváří dostatečný prostor pro případnou realizaci francouzsko-německého plánu na vytvoření společných jednotek jako jádra budoucí evropské armády. Zájem účastnit se tohoto projektu již projevilo Španělsko, Nizozemsko a není vyloučena ani účast dalších členských států Evropské unie.

Maastricht tedy potvrdil nezastupitelnou úlohu a význam politické spolupráce a integrace v rámci celého sjednocovacího procesu západní Evropy. Politická spolupráce, respektive koordinace na poli mezinárodní politiky se již nejeví jako „chudý příbuzný“ vedle ekonomické části integrace. Naopak plán na zformování Evropské unie vytváří podmínky k tomu, aby se SZBP stala rovnoprávnou součástí a jedním z pilířů integračního procesu. Tím západoevropská dvanáctka získává ucelenější tvář v podobě sjednocující se ekonomické, sociální, právní a politické Evropy.

Závěr

EPS se nerozvíjela ve vakuu, ale jako součást snah západoevropského integračního procesu. Proto evoluce EPS představuje logiku – v jistém smyslu – federativního uspořádání Evropy po druhé světové válce. Jestliže ekonomická oblast byla sférou s nejsilnějším zastoupením nadnárodního elementu, pak zahraniční politika se stala tou oblastí, kde princip státní suverenity dominoval. I když EPS vznikla jako separátní oblast kooperace, další vývoj ukazuje, že Společenství vykazuje ve své vzestupné vývojové tendenci neustálý posun, který ho proměňuje z čistě ekonomické v politicko-ekonomickou entitu.

Logika evropské integrace se zdá neúprosná. Postupuje od tzv. oblasti volného obchodu k celní unii, k společnému trhu, k hospodářské a měnové unii a konečně k politické unii. Vzestupná tendence a logika sjednocování západoevropských trhů mají závažné důsledky, pokud jde o narušování tradičních domén národních vlád. Ekonomický integrační proces tak postupně přechází či „přeskakuje“ do ostatních oblastí, jako je sociální politika a zahraničněpolitické záležitosti.

Ačkoliv počátek 70. let představoval důležitý zlom a významné posílení integračních tendencí, byla zahraničněpolitická oblast poznamenána puritánským rozdělením na její ekonomickou, politickou a bezpečnostně obrannou dimenzi. To jen svědčilo o přetrvávající slabé pozici Evropy v mezinárodních vztazích.

Vývoj v 70., 80. a na počátku 90. let se vyznačoval kvantitativními i kvalitativními změnami ve vnitřním a vnějším prostředí západní Evropy, které čas od času vedly k zásadnímu přehodnocení a k stále silicímú postavení západoevropského integračního seskupení ve světové politice.

Pragmatická a postupná „step-by step“ strategie hrála a až dosud hraje rozhodující úlohu ve vývoji EPS (respektive SZBP). Tento přístup založený na mezivládním mechanismu a zpočátku vylučující zprostředkovatelské nadnárodní instituce vedl později k stále dokonalejšímu a komplexnímu organizačnímu a procedurálnímu mechanismu, jenž vždy v určitém časovém okamžiku potvrdil jako normu to, co už de facto existovalo. To umožňovalo velmi pružnou a účinnou reaktivní politiku, vytvářející příznivou atmosféru pro inovační vstupy.

Ve skutečnosti tento evoluční postup však napomáhal k jistým „skokům“ či k jakýmsi kvalitativním změnám ve vývoji EPS. Nejprve dílčí změny konsolidovaly dosažený stupeň rozvoje. Posléze docházelo ke stagnačním jevům, ba dokonce k regresi. V určitém momentu zaostávání institucionálních předpokladů za reálným vývojem se krizové jevy staly naopak novým podnětem pro zásadní strukturální změny a pro nové iniciativy EPS ve světové politice. Jednotlivé vývojové stupně se silným inovačním nábojem můžeme vysledovat počátkem 70. a 80. let, dále v období okolo přijetí Jednotného evropského aktu a nakonec na summitu ES v Maastrichtu v roce 1991, přičemž se jednotlivé inovační cykly EPS kryjí se širším vývojem v rámci ES.

Zatímco v 70. letech se západní Evropa projevovala jako především „civilní“ mocnost a v 80. letech jako mocnost s významnými „silovými“ prvky, pak v 90. letech dochází k zastarávání dilematu: „civilní“ nebo „bezpečnostní“ mocnost. Rozpad velmocenského uspořádání světa, vytváření jednotného trhu v západní Evropě, plán na vytvoření Evropské unie, to vše ohlašuje „nový věk“ Evropy v přechodném období ve směru konstituování jednoho mocenského pólu v multipolárním světě.

1 C. Hill (ed.): National Foreign Policies and EPC (Allen and Unwin, 1983), s. 14.

2 M. Holland (ed.): The Future of European Political Cooperation, 1991, s. 83.

3 Jiruška, I., Tomka, P.: Právo Evropských společenství. Dokumenty I., Praha 1992.

4 Lodge, J.: The EC and the Challenge of the Future, 1989, s. 233.

5 Maastrichtská smlouva. ÚMV, Praha 1992, s. 98.