

# Integrace nebo mocenská rovnováha? Konceptualizace „vysoké“ a „nízké“ zahraničně-bezpečnostní politiky v rámci Evropské unie

TOMÁŠ KARÁSEK

## Integration or a balance of power?

### The conceptualization of “low” and “high” foreign and security policy within the framework of the European union

**Abstract:** This article attempts to explain the diverging evolution of foreign and security policy in the EU. It begins by characterizing the CFSP/ESDP at the level of the armed forces, administrative structures, and decision-making bodies in comparison with practical implementation. This survey reveals two modes of interpretation: One based on the realist theory and the other on integration theories of neofunctionalism or institutionalism. The fourth part of this paper expounds upon the finding that neither of these theories are able to fully explain the empirical contradiction, brought forward by the rift between the EU member states in 2003, with regard to the intervention in Iraq, or the parallel dynamic developments within ESDP. The author suggests a possible solution based on the conceptualization of “high” and “low” foreign and security policy, derived from Stanley Hoffmann’s original concept.

**Key words:** European integration, foreign and security policy, “high” and “low” politics, integration theories, realism.

Diskuze o Smlouvě o ústavě pro Evropu (dále jen ústavní smlouva) znovu a s velkou intenzitou vrátila do centra pozornosti otázku o povaze Evropské unie (EU). Jedním z diskutovaných témat se stala i otázka dalšího rozvoje její zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky. Zakotvení nových funkcí ministra zahraničí Unie a stálého předsedy Evropské rady potvrdilo závěr, že „*Evropa si je stále více vědoma svého postavení mezinárodního aktéra*“ (Howorth, 1997). Příslušná ustanovení ústavní smlouvy jsou přitom pouhým shrnutím dynamického vývoje, jímž oblast vnějších vztahů EU prošla od založení Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) na počátku devadesátých let minulého století a vytvoření autonomní bezpečnostně-obranné dimenze Unie po roce 1999. Politický vývoj nezůstal bez odborné reflexe, jak dokazuje množství literatury, které se k tématu zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky EU objevilo od poloviny devadesátých let (Bonnén, 2003; Everts et al., 2004; Howorth – Keeler /eds./, 2003; Hunter, 2002; Pond, 2004; Sloan, 2003).<sup>1</sup>

Jinou otázkou je ovšem analýza zahraničně-bezpečnostní politiky EU z teoretického hlediska. Sice jsou publikovány studie, aplikující postupy komparativní analýzy zahraniční politiky (*Foreign Policy Analysis – FPA*), (viz *Ginsberg, 2001; Hill /ed./, 1996; Smith, 2002; Smith, 2003; White, 2001*). Méně rozšířené jsou pak studie, zkoumající zahraničně-bezpečnostní dimenzi Unie v kontextu teorií mezinárodních vztahů nebo evropské integrace (výjimky viz *Borinski, 1997; Øhrgaard, 1997; Pijpers, 1991; Smith, 2004; Tonra – Christiansen /eds./, 2004*). Pokud existují, snaží se buď doložit, že spolupráce v oblasti zahraničně-bezpečnostní politiky spadá do kontextu evropského integračního procesu (*Øhrgaard, 1997; Smith, 2004*), nebo se pokoušejí aplikovat na bezpečnostní vztahy v Evropě realistické paradigma a doložit, že se ani oblast Evropské politické spolupráce (EPS) a následně Společné zahraniční a bezpečnostní politiky v zásadních parametrech neliší od ostatních mocensky determinovaných vztahů (*Borinski, 1997; Pijpers, 1991*).

Tato stať vychází z předpokladu, že oba přístupy jsou pro analýzu zahraničně-bezpečnostní politiky v rámci Evropské unie potřebné (jak se pokusím demonstrovat poukazem na studie, jež se touto problematikou zabývaly), ale ani jeden z nich není schopen spolehlivě vysvětlit všechny její podstatné aspekty. Výchozím bodem pro následující analýzu je historická zkušenost fungování evropské zahraničně-bezpečnostní politiky v průběhu roku 2003, kdy došlo k hlubokému rozkolu mezi členskými státy v otázce postoje k vojenské intervenci USA v Iráku a kdy byly zároveň podniknuty kroky, které zásadně posunuly vpřed vývoj Evropské bezpečnostní a obranné politiky (vyslání prvních misí EBOP, kompromis ohledně operačního velitelství EU, přijetí Evropské bezpečnostní strategie). Následující text se proto snaží odpovědět na otázku, jak je možné, že v situaci zásadní názorové neshody v klíčové otázce zahraniční politiky mohlo dojít k tak markantnímu pokroku v integračním úsilí. Vysvětlení, které podávám, neaspiruje na koherentní a komplexní teoretický výklad zahraničně-bezpečnostní politiky v EU, ale na základě historicko-empirických zjištění nastiňuje východiska, na nichž by taková teorie mohla být formulována. Jako zahraničně-bezpečnostní politiku EU přitom označuji aktivity těch struktur EU, které se vyvíjely od *Maastrichtské smlouvy* v rámci tzv. druhého pilíře, oficiálně označovaného jako Společná zahraniční a bezpečnostní politika. Jde tedy o politiku zajištění vnější bezpečnosti, přičemž zvláštní pozornost bude věnována jejím vojenským aspektům, obvykle zahrnovaným pod označení Evropská bezpečnostní a obranná politika (EBOP). Důvodem soustředění se na tuto součást zahraničně-bezpečnostní politiky je předpoklad, že vzhledem k úzkému (dalo by se říci existenčnímu) propojení obranné politiky a státní suverenity by prokázání případných integračních tendencí v této oblasti mělo zvlášť vysokou vypovídací hodnotu. Předem je ovšem nutné poukázat na zdánlivě banální, ale důležitou skutečnost, že zahraničně-bezpečnostní politika Unie není totéž co zahraničně-bezpečnostní politika v Evropské unii.

První kapitola nastiňuje vývoj zahraničně-bezpečnostní politiky v Evropské unii od počátku devadesátých let minulého století s upozorněním na skutečnost, že na úrovni administrativních a výkonných nástrojů této politiky lze pozorovat znatelný pokrok, který naopak nelze konstatovat na úrovni politických orgánů s rozhodovací pravomocí a při řešení závažných bezpečnostních krizí. Následující dvě kapitoly této stati se věnují snahám vysvětlit zahraničně-bezpečnostní politiku Evropské unie buď jako funkci mocenského soupeření (realistické paradigma s přihlédnutím k pokusu o jeho kritickou reformulaci Legrem a Moravcsikem), nebo jako součást integračního procesu (*Øhrgaardova* adaptace neofunkcionalismu, *Smithův* koncept institucionalizace spolupráce). Ve čtvrté kapitole se snažím ukázat, jak relativní úspěch obou přístupů ve vysvětlení určitých aspektů zkoumané politiky vede při pokusu o komplexní pochopení vývoje roku 2003 k paradoxním závěrům, které naznačují nutnost obecnější konceptualizace zahraničně-bezpečnostní politiky v Evropské unii, jež by byla schopna zahrnout oba přístupy a překlenout jejich rozpory. Vymezení východisek takovéto konceptualizace následně provádím v páté kapitole ve formě rozlišení „vysoké“ a „nízké“ zahraničně-bezpečnostní politiky.

## NÁSTIN VÝVOJE ZAHRAČIČNĚ-BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY EU DO ROKU 2003

Tato část stati stručně představí vývoj EBOP od počátku devadesátých let do roku 2003, který považují z hlediska zhodnocení charakteru zahraničně-bezpečnostní politiky EU za rozhodující a jemuž níže věnuji zvláštní pozornost. Vývoj EBOP je do značné míry možné charakterizovat jako vývoj příslušných institucionálních struktur, tedy orgánů EU, které o této politice rozhodují a provádějí ji. Domnívám se, že tuto institucionální strukturu je možné rozčlenit do tří stupňů. Na nejnižší úrovni jde o vojenské jednotky, jež jsou v rámci EBOP Unii k dispozici, dále jde o řídicí administrativní orgány, které byly ustaveny na evropské úrovni, a nejvýše stojí orgány EU s rozhodovací pravomocí (v zásadě různé konfigurace Rady). Pro srovnání bude spolu s vlastní historií EBOP, jež se datuje od roku 1999, věnována pozornost analogickým krokům, které na úrovni obranné politiky podnikala v devadesátých letech Západoevropská unie (ZEU).

### Výkonná úroveň: vojenské síly EU

Pro úvahy o probíhající integraci v rámci obranné politiky EU má zásadní důležitost založení *Eurocorps* (Evropského armádního sboru) na počátku devadesátých let. I když byly reakce na toto uskupení rozporuplné (od těch, kdo je považovali za základní kámen budoucí evropské armády, až po ty, kteří je odmítali jako irelevantní a z vojenského hlediska pochybné), nelze přehlédnout politickou důležitost tohoto kroku (*Giessmann, 1997, s. 47*).

*Eurocorps* vznikl původně jako důsledek desítky let trvající francouzsko-německé spolupráce, vycházející ze *Smlouvy o spolupráci a přátelství*, podepsané v roce 1963. Ze zkušenosti s touto formou úzké vojenské spolupráce vycházel společný dopis, který Francie a Německo adresovaly nizozemskému předsednictví Evropských společenství (ES) v říjnu 1991 a v němž navrhovaly rozšíření dosavadní spolupráce na úroveň armádního sboru, na jehož fungování by se mohli podílet i ostatní členové ES (*Harris – Steinberg, 1993, s. 15*). *Eurocorps* se sice nestal integrální součástí struktur Evropské unie (připojila se k němu pouze Belgie, Španělsko a Lucembursko), (*Eurocorps, 2004*), nicméně posloužil jako vzor a inspirace pro obdobná uskupení, která byla v průběhu devadesátých let ustavována různými členskými státy Unie. Nejvýznamnějším prvkem *Eurocorps* i dalších obdobných uskupení se stala existence mnohonárodního velitelství. Při diskuzích o integraci a o suverenitě stojí za připomenutí, že v rámci těchto velitelských struktur se sdílení suverenity stalo prakticky normou (*Bühl, 1998, s. 25*). Výsledkem je situace, kdy národní vojenský představitel běžně plní rozkazy, které dává vojenský reprezentant jiného státu. Doplníme-li tuto skutečnost o poznatek, že jednotliví národní představitelé se na svých postech střídají na principu rotace, lze empiricky konstatovat, že na vojenské úrovni došel proces integrace (chápeme-li ji jako překonávání suverenity členských států) mnohem dále, než by naznačovala forma interakce na politické úrovni.

Myšlenku vojenské multinacionality přijala počátkem devadesátých let za svou Západoevropská unie. Poté, kdy jí byl *Eurocorps* dán v květnu 1993 k dispozici (*Bühl, 1994, s. 23*), rozhodla se Západoevropská unie vytvořit soupis mnohonárodních sil, souhrnně označovaných jako Síly odpovědné ZEU (*Forces Answerable to WEU – FAWEU*), jež měly být k dispozici pro plnění úkolů, vyhlášených v tzv. *Petersberské deklaraci* z června 1992.<sup>2</sup> Evropská unie, jež se v průběhu roku 1999 rozhodla ustavit Evropskou bezpečnostní a obrannou politiku a vybudovat autonomní vojenské kapacity, se nicméně vydala jinou cestou. Místo soupisu mnohonárodních vojenských uskupení se členské státy rozhodly vytvořit jednotný mnohonárodní rámec na evropské úrovni pod názvem Síly rychlé reakce EU (*EU Rapid Reaction Force – EU RRF*). Tato „evropská armáda“ čerpá své vojáky z národních vojenských příspěvků různé velikosti a kromě nich i z mnohonárodních útvarů, vytvořených skupinou několika členských států, z nichž mnohé byly k dispozici již ZEU (*The European Union's Headline Goal..., 2002*). Podobný vývoj v NATO, vedoucí k ustavení *NATO Response Force* (*Prague Summit Declaration, 2002*), naznačuje obecnější trend vytváření flexibilnějších mnohonárodních sil fungujících na principu ro-

tace. Celý projekt EU RRF je samozřejmě závislý na vůli členských států poskytnout příslibené jednotky, stejně jako na jejich ochotě investovat potřebné prostředky do modernizace svých vojenských sil a rozvoje těch systémů, jež silám Evropské unie scházejí (například prostředky strategické letecké přepravy, sledovací a komunikační systémy).<sup>3</sup> Tomuto vývoji má napomoci i nedávno založená Evropská obranná agentura (*European Defence Agency – EDA*).<sup>4</sup>

Zatím posledním stupněm vývoje, jež předznamenal dokument, shrnující plánovaný rozvoj ozbrojených sil EU – *Headline Goal 2010* –, je koncept *battle-groups*, bojových skupin o velikosti praporu, které jsou sestavovány na národním nebo multinacionálním základě a jejichž reakční doba byla zkrácena na 5–10 dnů od politického rozhodnutí na unijní úrovni. Původní návrh postupně vykrytalizoval v rotační mechanismus, na jehož základě jsou od počátku roku 2007 EU k dispozici dvě *battle-groups*, které by hypoteticky měly být schopny zasáhnout kdekoli na světě.

### Administrativní struktury EBOP

Nová strategická situace v devadesátých letech si kromě opatření na výkonné úrovni vojenských sil vynutila také vznik administrativních institucí, podléhajících orgánům EU (a předtím ZEU) s rozhodovací pravomocí, které by mohly jejich činnost koordinovat a řídit. V rámci ZEU tak byla v říjnu 1992 ustavena tzv. Plánovací buňka (*Planning Cell*), jež se ve spolupráci se Skupinou vojenských delegátů (*Military Delegates Group*) a s Politiko-vojenskou skupinou (*Politico-Military Group*) stala centrem strategického plánování ZEU. Spolu s ní vzniklo v průběhu devadesátých let několik dalších orgánů, zabývajících se shromažďováním a vyhodnocováním zpravodajských informací: Satelitní středisko ve španělském Torrejonu (*Oberson, 1998, s. 19*), Zpravodajská sekce (*Intelligence Section*) a Situační středisko (*Situation Centre*), (*Oberson, 1998, s. 22*). I když byly kompetence všech těchto institucí omezené, neměly by zakrýt poněkud překvapivý fakt, že v průběhu devadesátých let vznikly v rámci ZEU základy společné evropské zpravodajské služby.

V rámci EU vznikly posléze obdobné instituce v souvislosti s ustavením EBOP, přičemž první dva z těchto orgánů – Útvar pro politické plánování a včasné varování (*Policy Planning and Early Warning Unit – PPEWU*) a Vysoký zmocněnec pro SZBP – byly ustaveny již přijetím *Amsterodamské smlouvy*. Tzv. vojenské struktury EU – zahrnující Politický a bezpečnostní výbor (*Political and Security Committee – PSC*), Vojenský výbor (*Military Committee – MC*) a Vojenský štáb (*Military Staff – MS*) – byly následně zřízeny podle směrnic helsinské Evropské rady z prosince 1999 a rozhodnutím Rady EU z 22. 1. 2001.<sup>5</sup> Ve srovnání se ZEU vznikla v rámci Evropské unie po roce 1999 relativně hierarchizovaná organizace, v níž hraje důležitou koordinační úlohu Vysoký zmocněnec pro SZBP, kterému zakládající dokumenty přiznaly větší či menší vliv ve všech orgánech unijních vojenských struktur.

### Politické rozhodování: minimum změn

Ve srovnání s vývojem administrativního zajištění SZBP/EBOP neprošly unijní struktury politického rozhodování v devadesátých letech minulého století zásadní transformací. Dominantní postavení Evropské rady a Rady EU a konsenzuální formy rozhodování zůstaly zachovány, stejně jako druhořadá pozice ostatních orgánů EU (Komise a ještě markantněji Evropského parlamentu a Evropského soudního dvora /ESD/). Bylo sice přijato několik iniciativ, které přinejmenším zčásti tento závěr zpochybňují, nicméně jejich bližší zkoumání odhalí, že jde spíše o „kosmetické“ úpravy než o zásadní transformaci způsobu politického rozhodování v zahraničně-bezpečnostní politice EU. Konkrétně jde o zavedení možnosti hlasování kvalifikovanou většinou v rámci SZBP, o instituci stálého předsedy Evropské rady a o uznání právní subjektivity Evropské unie.

Rozhodování kvalifikovanou většinou lze považovat za podstatné narušení zásady formální suverenity a vedle existence nadnárodních orgánů (Komise, Soud) je právě tato pro-

cedura jedním ze základních prvků nadnárodní povahy Evropských společenství. Možnosti využití hlasování kvalifikovanou většinou v rámci SZBP<sup>6</sup> jsou však výrazně omezeny tím, že nesmějí být použity při rozhodování o záležitostech, které mají důsledky pro vojenskou nebo obrannou politiku, přičemž nic nenasvědčuje tomu, že by členské státy chtěly tento stav změnit. Stejně tak zůstává v platnosti ustanovení, které umožňuje kterémukoli členskému státu zablockovat většinové hlasování z důvodu naléhavého národního zájmu. Ani ústavní smlouvou navržená funkce stálého předsedy Evropské rady nenaznačuje vývoj směrem k dominanci nadnárodních institucí ve věcech zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky, spíše „*potvrzuje, že zahraniční politika a obecná strategie směřování EU zůstávají v rukou vlád členských států zasedajících v Evropské radě*“ (*The CER guide to the EU's constitutional treaty, 2004, s. 6*).

Je pravda, že v případě schválení ústavní smlouvy by prezident Evropské rady předsedal Unii, jejíž právní status by byl konečně vyjasněn, neboť podle článku I-6 má Evropská unie jako celek disponovat právní subjektivitou. Shoda na právní subjektivitě v textu ústavní smlouvy je jistě důležitým vyjádřením společné vůle členských států konsolidovat současnou podobu Evropské unie a lze ji vnímat jako symbol pokroku integračního procesu. Nicméně z praktického hlediska nelze předpokládat žádné významné dopady tohoto rozhodnutí.<sup>7</sup> Právní subjektivita není vyhrazena pouze státním aktérům, ale disponují jí i některé mezivládní organizace (například OSN). Kromě toho představu posíleného sdílení suverenity zásadním způsobem narušuje nový článek ústavní smlouvy, který členským státům výslovně umožňuje dobrovolné opuštění Unie (článek I-59).

### **Zahraněčně-bezpečnostní politika Unie v praxi: mezi aktivismem a paralýzou**

Pro vyvrácení ošpaného politického klišé, že Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU neexistuje nebo existuje pouze v deklarativní rovině, stačí nahlédnout na příslušné stránky Evropské unie.<sup>8</sup> Výčet realizovaných společných akcí a provedených společných postojů, stejně jako následných prováděcích rozhodnutí je dostatečně průkazným argumentem, že Unie je nade vše pochybnost i v rámci zahraničně-bezpečnostní politiky aktivním mezinárodním aktérem. Ze statistik unijních opatření v oblasti SZBP lze navíc jednoznačně konstatovat, že počty přijímaných a prováděných zahraničně-bezpečnostních opatření setrvale narůstají.<sup>9</sup> Do tohoto trendu kontinuálního nárůstu aktivit v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky zapadá i nejnovější vývoj, který se od roku 2003 projevuje mimo jiné vysíláním vojenských a civilních misí Unie v rámci Evropské bezpečnostní a obranné politiky.<sup>10</sup>

Podobně jako v případě institucionální struktury zahraničně-bezpečnostní politiky EU je možné konstatovat napětí mezi nepochybným a výrazným vývojem jejich administrativních struktur a její výkonné vojenské úrovně a stagnací na úrovni rozhodovacích politických orgánů, při pohledu na praktické provádění této politiky existuje rozpor mezi narůstajícím množstvím a intenzitou společných aktivit na jedné straně a periodicky se opakující neschopností Unie dohodnout se na jednotném postoji a zasáhnout v případě závažných, často zlomových krizí na druhé straně. Promítneme-li si zpětně chování členských států EU (především velmocí) v závažných krizích za posledních patnáct let (rozpad Jugoslávie – válka v Bosně a Hercegovině, rozpad státních struktur v Albánii v roce 1997, krize v Kosovu, intervence v Iráku v roce 2003), nevidíme pokrok směřující ke stále soudržnější a výkonnější společné unijní politice, ale naopak opakování takových postupů, které akcentují tradiční téma státní suverenity. To se projevilo v dominantní roli, kterou při řešení těchto krizí hrály tradiční mezivládní organizace ve zahraničních ambicích (OSN, NATO) nebo bilaterální vazby (zejména se Spojenými státy americkými).

Otázka, která z taktu formulované dichotomie vyplývá, je zřejmá: Je vývoj zahraničně-bezpečnostní politiky Evropské unie součástí integračního procesu a neshody ve vztahu ke zmíněným krizím pouze přechodnými komplikacemi na cestě, směřující k postupnému

překonávání státní suverenity? Anebo lze naopak bez větších potíží chápat zahraničně-bezpečnostní politiku Unie jako součást tradiční mocenské politiky, od níž jsou údajně integrační tendence jen nevýznamnou a neživotaschopnou odchylkou? Převědeme-li tyto otázky na úroveň teoretické diskuze, je možné se ptát, který směr poskytuje přesvědčivější vysvětlení událostí, k nimž v zahraničně-bezpečnostní politice EU docházelo a dochází. Při hledání odpovědi se v následujících kapitolách zaměřím nejprve na realistické východisko a posléze na reinterpretaci neofunkcionalistické teorie ze strany Jakoba C. Øhrgaarda a na teorii institucionalizace Michaela E. Smitha.

## REALISTICKÉ PARADIGMA A EVROPSKÁ INTEGRACE: MNOŽINY BEZ PRŮNIKU?

### Východiska realistického paradigmatu

Hovořit o realistickém paradigmatu jako takovém je problematické a bez dalšího upřesnění sporné. Pomineme-li společnou ideovou inspiraci průlomovou prací Edwarda H. Carr (Carr, 2001), jsou východiska klasického realismu a neorealismu do nezanedbatelné míry odlišná. „Otec“ realistického paradigmatu Hans J. Morgenthau odvozoval svou koncepci od prvního z šesti slavných principů politického realismu, který tvrdí, že „politika, stejně jako společnost obecně, se řídí objektivními zákony, jež mají své kořeny v lidské přirozenosti“ (Morgenthau, 1993, s. 4). Východiskem jeho teorie je tedy *a priori* formulovaný předpoklad o lidské povaze, který vymezuje politický realismus jako přístup ke zkoumání reality v intencích pozitivismu. V jádru jeho koncepce dále stojí mocensky definovaný pojem zájmu, přičemž podle Morgenthaua platí, že moc je primárním cílem, o němž státy jako relevantní aktéři mezinárodní politiky usilují (Morgenthau, 1993, s. 29). Moc v pojetí klasického realismu se tak stává – obrazně řečeno – univerzálním „platidlem“ mezinárodní politiky. Jinak řečeno, chce-li stát realizovat jakýkoli cíl prostřednictvím mezinárodněpolitických vztahů, musí usilovat o maximalizaci své moci. Dalším podstatným rysem Morgenthauova realismu je pojetí moci státu jako relativní kategorie, kterou lze zkoumat pouze ve srovnání s jiným státem (Morgenthau, 1993, s. 170). Z tohoto předpokladu také vyplývá inherentně konfliktní povaha mezinárodního systému, kdy rostoucí moc jednoho státu nevyhnutelně vede k poklesu moci státu druhého a mezistátní vztahy tím získávají povahu hry s nulovým součtem. Vzhledem k tomu, že moc je podmínkou realizace jakýchkoli dalších cílů, stává se konfliktní charakter vztahů mezi státy určující charakteristikou mezinárodního systému jako celku. Protože rozdělení moci v mezinárodním systému není konstantní, věnuje Morgenthau a jeho následovníci značnou pozornost problematice rovnováhy (přesněji řečeno vyvažování) moci, tedy způsobům, jakými se státy snaží svou moc v mezinárodním systému maximalizovat (Morgenthau, 1993, s. 182–193).

Waltzova kritika Morgenthauova přístupu se odvíjí od tvrzení, že Morgenthau „směšuje je problém vysvětlení zahraniční politiky s problémem konstruování teorie mezinárodní politiky“ a že sice věřil v možnost formulace racionální teorie mezinárodních vztahů a deklaroval její nezbytnost, současně však k ní zůstával velmi skeptický (Waltz, 1990, s. 26). Kenneth N. Waltz svou teorii mezinárodní politiky vytváří ve třech krocích: „Za prvé je nutné vymezit mezinárodní politiku jako uzavřenou doménu; za druhé je nutné v ní objevit pravidelné zákonitosti; a za třetí je nutné formulovat způsob, jakým lze tyto zákonitosti vysvětlit.“ (Waltz, 1979, s. 117.) Výsledná teorie má pak podle něho tři základní rysy: obsahuje alespoň jeden teoretický (tedy nikoli fakticky daný nebo empiricky ověřitelný) předpoklad; je třeba ji vyhodnotit na základě toho, co chce vysvětlit; nelze po ní požadovat, aby byla schopna vysvětlit dílčí otázky (Waltz, 1979, s. 117–118).

Výchozím bodem Waltzovy analýzy je mezinárodní systém, přesněji řečeno jeho struktura. Přitom platí, že „struktury podporují určité chování a penalizují ty, kteří na tento podnět nereagují“ (Waltz, 1979, s. 106).<sup>11</sup> Podle Waltzova názoru je určujícím rysem existujícího mezinárodního systému anarchie, tedy nepřítomnost nadnárodní vlády, jež by

disponovala monopolem na použití násilí a schopností vynutit funkční specializaci, která je vlastní systémům hierarchickým. Protože systém nedisponuje jednotnou donucovací mocí, jsou jeho jednotky, tedy státy, nuceny samy zajistit svou bezpečnost; výsledný stav nazývá Waltz systémem svépomoci (*self-help system*), (Waltz, 1979, s. 104–105 a 111). Jeho důsledkem je dominance bezpečnostních otázek (zajištění vlastního přežití) v zahraničněpolitické agendě států a také nemožnost specializace mezi státy, jež vede k jejich stejnorodosti (tedy všechny státy plní navenek víceméně stejné úkoly), (Drulák, 2003, s. 62–63; Waltz, 1990, s. 36). Důsledkem zvoleného systémového východiska je odlišné pojetí moci, než s jakým pracuje klasický realismus: primárním motivem států není získat moc, ale uhájit svou nezávislou existenci. Jinak řečeno, „v anarchii je nejvyšším cílem bezpečnost. Pouze pokud je zajištěno přežití, mohou státy usilovat o další cíle, jako je klid, zisk nebo moc“ (Waltz, 1979, s. 126). V důsledku rozdílně zvoleného východiska se tak oproti realismu příčinná souvislost mezi mocí a bezpečností obrací: „Prvotním zájmem států není maximalizovat svou moc, ale udržet své postavení v systému“ (Waltz, 1979, s. 126). Od tohoto předpokladu se odvíjí dynamický prvek Waltzova přístupu, teorie rovnováhy moci: „Politika rovnováhy moci převládne, pokud jsou splněny dvě – a pouze dvě – podmínky: že panující řád je anarchický a že se skládá z jednotek, které usilují o své přežití“ (Waltz, 1979, s. 121). Chování státu lze předvídat na základě toho, jak velkou mocí disponuje ve vztahu k dalším státům a k jakým mocenským posunům v systému dochází.

V kontroverzním<sup>12</sup> eseji z konce devadesátých let se Jeffrey Legro a Andrew Moravcsik pokusili o shrnutí východisek klasického realismu a Waltzova neorealismu do jediného přístupu a o formulaci obecného realistického paradigmatu mezinárodních vztahů. Oba autoři se předně domnívají, že „teoretické jádro realistického přístupu bylo podkopáno jeho vlastními zastánci – zvláště tzv. defenzivními a neoklasickými realisty –, kteří se snaží odpovědět na anomálie tím, že přepracují realismus do forem, které jsou méně cílené, méně soudržné a méně osobité než realismus... Mnozí z nejpřednějších a nejpřemýšlivějších současných realistů se dovolávají množství exogenních vlivů na chování státu – preferencí státu, přesvědčení a mezinárodních institucí –, aby přebili přímé a nepřímé efekty materiální moci“ (Legro – Moravcsik, 1999, s. 6). Autoři označují tyto přístupy jako „minimální realismus“ a přisuzují jim neblahý vliv na realistickou teorii a obecněji i na diskurz v oboru mezinárodních vztahů. Tyto přístupy redukují realistické předpoklady na racionalitu aktérů a na panující anarchii v mezinárodním systému, což jsou ale rysy, které v současné době sdílejí i ostatní přístupy. Výsledkem je podle názoru autorů znejasnění vztahu mezi zkoumanými hypotézami a výchozími teoretickými předpoklady a omezení schopnosti realismu přispět do teoretické diskuze; stejně tak ztížena je možnost ostatních přístupů účinně vyvracet závěry, k nimž realisticky založené studie dospívají.

„Zda je paradigma konceptuálně přínosné, záleží minimálně na dvou kritériích, jeho **soudržnosti a osobitosti**“ (Legro – Moravcsik, 1999, s. 9). Z tohoto konstatování odvozují Legro a Moravcsik nutnost trvat na charakteristických rysech realismu a vyloučit z jím inspirovaných studií předpoklady, které jsou převzaty z ostatních teoretických směrů.<sup>13</sup> Za jádro takto formulované realistické teorie považují tři teoretické předpoklady: za prvé, existenci racionálních a unitárních aktérů v anarchickém prostředí; za druhé, stálou a navzájem stabilně konfliktní povahu zahraničněpolitických cílů států; a za třetí, primát hmotných zdrojů ve struktuře mezinárodního systému (Legro – Moravcsik, 1999, s. 12–18). Podstatou prvního předpokladu je zásadní rozpor mezi hierarchickým uspořádáním uvnitř státu a anarchií panující v mezistátních vztazích, tedy výchozí předpoklad Waltzovy neorealistickej teorie. Stát podle tohoto předpokladu vybírá z možných strategií, vedoucích k dosažení sledovaného cíle, tu nejúčinnější. Důležitější jsou však další dva předpoklady, které odlišují realismus od konkurenčních přístupů. Ze druhého předpokladu podle Legra a Moravcsika vyplývá, že „mezistátní politika je nepřetržitou vyjednávací hrou o rozdělení a přerozdělení nedostatkových zdrojů“ (Legro – Moravcsik, 1999, s. 13), což staví jejich tezi blíže k Morgenthauovu pojetí moci jako prvotního cíle, ale nevyklučuje *a priori*

motivaci zajištěním bezpečnosti. Je podstatné, že podle názoru autorů „*je specifická realistická teorie možná pouze tehdy, předpokládáme-li existenci vysoké hladiny konfliktu mezi fundamentálními preferencemi států*“ (Legro – Moravcsik, 1999, s. 14). Konečně ze třetího předpokladu vyplývá, že „*výsledek mezistátního vyjednávání reflektuje relativní cenu hrozeb a pobídek, jež je přímo úměrná distribuci hmotných zdrojů*“ (Legro – Moravcsik, 1999, s. 17). Účelem kontroly hmotných zdrojů je tedy snaha státu zajistit svůj vliv (Morgenthau by použil pojem moc) a naopak ovlivnit chování ostatních aktérů je možné pouze tehdy, pokud stát kontroluje dostatečné množství hmotných zdrojů, jež může následně použít ve formě pobídky nebo hrozby. Mezinárodní politiku lze tak zkoumat jako funkci rozdělení hmotných zdrojů (tedy moci), což umožňuje z realistické analýzy vyloučit faktory, jako je vnitrostátní politika, ideje, ekonomické zájmy, psychologické vlivy a další (Legro – Moravcsik, 1999, s. 18).

Takto restriktivní reformulace realistického paradigmatu je nepochybně kontroverzní. Autoři (z nichž někteří se stali v Legrově a Moravcsikově stati terčem jejich kritiky), kteří na ni na stránkách *International Security* reagovali, ji v zásadě odmítli jako pokus o jakési „nepřátelské převzetí“ realismu ze strany liberalistických autorů. Paradoxně se však téměř nikdo z nich<sup>14</sup> nepokusil explicitně vyvrátit tři východiska, která Legro a Moravcsik představili jako jádro realismu. Výjimkou je William C. Wohlforth, podle něhož je možné tato východiska odmítnout pouhým odkazem na koncept Kennetha N. Waltze, který ve své práci explicitně odmítá potřebu předpokladu racionálního chování aktérů a mezi zdroji moci uvádí i nemateriální faktory (*Brother Can You Spare a Paradigm?*, 2000, s. 183). Ve vztahu k předpokladu racionality aktéra je možné s Wohlforthem souhlasit, jeho zpochybně materiálních základů moci jako jednoho z východisek realismu je však pochybné. Waltzem uváděná „*politická stabilita a schopnosti*“, které Wohlforth cituje jako příklad nemateriálních zdrojů moci (*Brother Can You Spare a Paradigm?*, 2000, s. 183), má – kriticky zhodnoceno – spíše funkci určitého korektivu ve vztahu k materiálním faktorům než rovnocennou pozici vedle nich.

Konečně Wohlforthův argument, jímž s poukazem na Waltzovo vyjádření o nekonečné variabilitě zahraničněpolitických cílů států odmítá uznat jako jedno z východisek realismu i nevyhnutelný konflikt konstantních státních zájmů (*Brother Can You Spare a Paradigm?*, 2000, s. 183), je nutné zcela odmítnout. Konfliktnost zájmů a jejich hierarchizace vyplývají jak z Morgenthauova vymezení zájmu v intencích moci, tak i z anarchické povahy mezinárodního systému, v němž se státy řídí principem svépomoci. Neustálá prioritá bezpečnostních otázek a mocenské soupeření jako *zero-sum game* jsou znaky, které lze přisoudit jak Morgenthauovu klasickému realismu, tak i Waltzovu strukturalismu, a není nutné je z jádra realistického paradigmatu vytlačovat.

### **Pokusy o aplikaci realistického paradigmatu v podmínkách evropské integrace**

Důvod, proč tak Wohlforth přesto činí, je zřejmý; dopady druhého z Legrových a Moravcsikových předpokladů na vysvětlovací schopnost realistického paradigmatu jsou totiž zásadní. Předpokládáme-li implicitně vysoký stupeň konfliktu mezi preferencemi států, neznamená to nutně, že by strategie států nebo jimi prováděná politika byly nutně konfliktní.<sup>15</sup> Vyplývá z toho však, „*že vysvětlovací síla realismu je výrazně omezena na distributivní aspekty mezistátního vyjednávání. Vysvětlení integrativních aspektů vyžaduje nerealistickou teorii*“<sup>16</sup> (Legro – Moravcsik, 1999, s. 15). Legro a Moravcsik tak z okruhu vztahů, o nichž je realismus schopen adekvátně vypovídat, vylučují například vztahy mezi vysoce industrializovanými demokraciemi, u nichž předpoklad implicitně velmi konfliktních preferencí nefunguje (Legro – Moravcsik, 1999, s. 49). Jinak řečeno, přijme-li pojetí autorů, zůstane proces evropské integrace (ale nejen on) mimo explanatorní rámec realistického paradigmatu. Ze strany (některých) představitelů realismu je tak snaha o obhájení schopnosti tohoto paradigmatu vysvětlovat i kooperativní vztahy pochopi-

telná. Nevždy bývá odsuzována (viz například *Rosecrance, 2001*), ovšem Legrovu a Moravcsikovu obavu, že se v tomto případě realističtí autoři pokoušejí přizpůsobit teorii empirické zkušenosti na úkor její vysvětlovací síly a soudržnosti, lze těžko odmítnout jako irelevantní. I když však akceptujeme Legrovu a Moravcsikovu tezi o stálé a nevyhnutelné konfliktní povaze zahraničněpolitických zájmů států, není nutné přijmout jejich další, ve své podstatě apriorní tvrzení, že vztahy mezi vyspělými industriálními státy (tedy například v rámci procesu evropské integrace) jsou mimo rámec vysvětlovací schopnosti realistického paradigmatu, protože pro ně tento předpoklad neplatí.

Přitom je nutné uznat, že výsledky mnoha realisticky zakotvených studií se zdají Legrův a Moravcsikův předpoklad spíše potvrzovat. Snad nejlépe to lze demonstrovat na pokusu o predikci vývoje evropské bezpečnosti po skončení studené války, s nímž v roce 1990 přišel John Mearsheimer (*Mearsheimer, 1990*). Jeho předpoklad, že konec studené války a stažení supervelmocí povedou k obnově multipolarity a zvýší pravděpodobnost vzniku závažných konfliktů a válek (*Mearsheimer, 1990, s. 5–6*), se stal symbolem míjenní teoretických předpokladů a reálného vývoje. V souvislosti s kritikou, již Legro a Moravcsik adresovali těm, kteří se snaží rozšířit realistické předpoklady o další prvky, lze ale vlastně Mearsheimerův pokus o rigorózní aplikaci neorealismu ve formě predikce evropského vývoje ocenit, neboť otevřel prostor jednak pro kritiku ze strany ostatních teoretických směrů, jednak pro návazné pokusy o testování realistických východisek.

Problematickosti (neo)realistických východisek pro zkoumání evropské integrace ovšem dokazují i další autoři. Joseph Grieco je autorem studie, jež se snaží vysvětlit z neorealistických pozic uzavření *Maastrichtské smlouvy* a vznik Evropské měnové unie (EMU), která se na první pohled vymyká realistickým předpokladům o vysoce konfliktním prostředí ve vztazích mezi státy (*Grieco, 1995*). Zatímco integraci před skončením studené války bylo možné konceptualizovat jako funkci bipolárního systému, pro vysvětlení jejího pokračování není takové vysvětlení nadále přijatelné. Členské státy EU buď v případě založení EU jednaly (z realistického hlediska) iracionálně, což popírá první z Legrem a Moravcsikem formulovaných předpokladů; nebo jsou státy schopny v některých případech jednat kooperativně a zakládat za účelem spolupráce trvalé mezinárodní instituce, což popírá předpoklad třetí; přítomnost EU jako nadnárodního regulativního rámce navíc zpochybňuje předpoklad existence anarchie v mezinárodních vztazích; a konečně, z hlediska fungování rovnováhy moci je těžko vysvětlitelné, proč se evropské státy nepokusily zvýšit rostoucí moc Německa a naopak jeho hegemonii prostřednictvím EMU spíše upevnily (*Rosamond, 2000, s. 134*).

Joseph Grieco nabízí vysvětlení v podobě „hypotézy o možnosti hlasovat“ (*voice opportunities hypothesis*). „Pokud státy sdílejí společný zájem a jednají o pravidlech ustavujících rámec spolupráce, potom slabší, ale vlivní partneři budou usilovat o to, aby tato pravidla byla konstruována takovým způsobem, jenž jim zajistí dostatečnou možnost vznést jejich obavy a formulovat své zájmy a tím zabránit nebo alespoň zmírnit dominanci silnějších členů“ (*Grieco, 1995, s. 35*). Ben Rosamond označuje tuto hypotézu za originální způsob aplikace neorealistického předpokladu, ovšem kritizuje jako problematické předpoklady existence jednotných aktérů a jejich racionality (*Rosamond, 2000, s. 134*). Mám ale za to, že se Rosamond mylí jak ve svém uznání, tak i v kritických připomínkách, a musím dát za pravdu Legrovu a Moravcsikovi, kteří zařadili Grieca jako jeden z příkladů směřování realistického paradigmatu s liberalistickými východisky (*Legro – Moravcsik, 1999, s. 25–27*). Pokud jde o Rosamondovu skepsi ohledně předpokladu racionality unitárních aktérů, těžko si lze představit realistickou koncepci, jež by s těmito tezemi nepracovala. Problematická je tak spíše hypotéza, kterou Grieco představuje. Zmínka o „slabších, ale vlivných partnerech“ navozuje představu, že vedle materiálně podmíněné moci existují další zdroje ovlivňování chování ostatních aktérů, což rozbíjí jeden ze základních realistických předpokladů. I kdybychom tuto představu akceptovali, Griecova hypotéza naznačuje, že zásadní vliv na budoucí chování států bude mít jimi ustavená mezinárodní insti-

tucionální struktura. Jinak řečeno, nikoli pouze moc aktérů, ale také mezinárodní instituce jako samostatný faktor mají zásadní vliv na podobu mezinárodní politiky. Tím se dostávám zpět k Legrově a Moravcsikově kritice: Grieco ve své snaze upravit realistické paradigma pro potřeby vysvětlení evropské integrace ve skutečnosti dospěl k závěrům, jež ukazují na jeho obtížnou použitelnost a naopak naznačují vysvětlovací potenciál liberálního institucionalismu.

Jestliže je proces evropské integrace na ekonomické úrovni z realistických pozic obtížně „uchopitelný“, má tento přístup větší naději na úspěch v zahraničně-bezpečnostní oblasti, v níž jsou integrační tendence mnohem méně zřetelné? Kladnou odpověď na tuto otázku se ve své studii o Evropské politické spolupráci pokusil dát Alfred Pijpers (*Pijpers, 1991*). Třebaže od publikování této studie došlo v zahraničně-bezpečnostní politice k dalšímu vývoji, jeho analýza je i v dnešní době podnětná. Pijpersův záměr je dvojitý: teoreticky „uchopit“ oblast Evropské politické spolupráce a dokázat, že tato oblast není oddělena od zbytku mezinárodního systému. Jádrem Pijpersova argumentu je tvrzení, že EPS lze chápat jako politiku udržování rovnováhy bipolárního systému ze strany evropských států. Podle něho usilovaly členské státy o zachování rovnováhy mezi Západem a Východem právě tím, že EPS pojaly jako relativně omezenou spolupráci, jejíž součástí není obranná politika, která by vedla k narušení bipolární stability, a tedy i evropské bezpečnosti (*Pijpers, 1991, s. 22–23*). Tento argument nepostrádá jistou přesvědčivost už s ohledem na to, že po skočení studené války byl do nově ustavené Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU obranný komponent začleněn, i když paradoxně tvrdí, že evropské státy ustavily EPS proto, aby se na existujícím systému nic nezměnilo, a tak vědomě bránily vojenskému posílení Evropy, které by mohlo vést k narušení stability. Podle Pijpersova názoru „*EPS fungovala jako bezpečnostní ventil, jenž zajišťoval, že ekonomické zájmy a zdroje ES neohroží jeho bezpečnostní zájmy*“ (*Pijpers, 1991, s. 24*). Tento předpoklad jistě není nesporný, stejně jako tvrzení, že EPS měla vyvažovat „*náhlé fluktuace v americké zahraniční politice*“ (*Pijpers, 1991, s. 27*). Bylo-li tomu tak, vybraly si členské státy k jejímu ustavení poněkud kuriózně okamžik, kdy relativní moc USA vůči SSSR byla v jednom z nejnižších bodů, navíc v období, kdy bylo chování obou supervelmocí charakterizováno maximálním úsilím o zachování *statu quo*.

Přesvědčivěji působí Pijpersův další podpůrný argument, podle něhož sloužila EPS jako nástroj vyvažování rostoucí moci Německa. Jakmile však autor tvrdí, že rámec EPS posloužil Německu jednak jako nástroj odpoutání se od striktně proizraelských postojů a navázání užších styků s arabskými státy, jednak jako další z forem připoutání Německa k Západu (*Pijpers, 1991, s. 25–26*), opouští již – stejně jako výše zmíněný Grieco – rámec realistického paradigmatu. Cílem tohoto rozboru je poukázat na skutečnost, že Pijpersova práce je sice inspirativní, pokud jde o vysvětlení mocenských pohybů v mezinárodním systému, ale jen těžko může vysvětlit vnitřní vývoj, k němuž v rámci EPS a následně SZBP došlo. Zatímco pro první problém se realismus zdá jako relevantní výzkumný rámec, pro druhý okruh otázek nikoli. Vůči empiricky podloženým protiargumentům jen těžko obstojí Pijpersův názor, že vznik EPS a fungování nelze efektivně vysvětlit v souvislosti s fungováním integrace v rámci Evropských společenství nebo s jejich hodnotovými základy.

Důležitý krok k otestování realistických předpokladů na konkrétních příkladech regionálních krizí v Evropě provedl Philipp Borinski (*Borinski, 1997*). Výchozím bodem jeho analýzy je otázka, proč došlo po roce 1990 k regionálnímu válečnému konfliktu na Balkáně, nicméně tato situace nevyvolala rozsáhlejší konflikt s účastí velmocí: „*Může být – bez ohledu na současný stav a konkurenční vysvětlení – strukturálně realistický argument, že po skončení studené války se značně zvýšila možnost rozsáhlého evropského konfliktu, v dlouhodobě perspektivě považován za platný?*“ (*Borinski, 1997, s. 144.*) Borinski tedy zkoumá, zda se ve sledovaném období vyvinuly určité vzorce chování, jež jsou – anebo nejsou – v souladu s předpoklady realistické teorie.

Autor následně vytyčuje pětibodový postup (Borinski, 1997, s. 146), jehož jádrem je komparativní analýza reakcí evropských mocností na konflikty na Balkáně (konflikt následující po rozpadu Jugoslávie porovnává s konflikty v letech 1908–1913 a 1918–1920). Velkou pozornost věnuje odůvodnění validity takové komparace; dospívá k závěru, že na jedné straně značný počet stejných základních proměnných (geografické umístění, velké mocnosti, jež se do konfliktu zapojily, intenzita krize) a na druhé straně podstatné odlišnosti v nejdůležitějších nezávislých proměnných<sup>17</sup> (struktura mezinárodního systému, míra institucionalizace v mezinárodních vztazích, míra demokratizace) takový postup plně ospravedlňují (Borinski, 1997, s. 148–149). Odpověď, kterou Borinski dává na otázku, zda chování evropských mocností v průběhu balkánské krize v devadesátých letech vykazuje znaky vývoje směrem k systému, jehož parametry se neshodují s východisky strukturálního realismu, je jednoznačná: „*Pokud by reakce velmocí odpovídaly vzorům chování předvídaným realismem, mohli bychom očekávat soutěž mezi těmito mocnostmi (nebo jejich organizacemi a aliancemi) o vyplnění tamního bezpečnostního vakua přinejmenším prostřednictvím aktivního stranění aktérům konfliktu. Během krize však taková tendence byla slabá dokonce i v případě Ruska (ve vztahu k Srbsku). Naopak, všech pět mocností se obecně a soustavně přidržovalo procedur mnohostranného řešení sporů a – což je důležitější – z jejich strany panovala zjevná averze k jakémukoli zapojení, včetně pozitivního.*“ (Borinski, 1997, s. 150.) Na základě tohoto závěru proto Borinski považuje strukturální realismus za nevhodné paradigma k analýze evropské bezpečnosti.<sup>18</sup>

Je tomu ale skutečně tak? Při zhodnocení Borinského závěru je v první řadě možné kritizovat jeho výchozí komparativní záměr. Zatímco na přelomu prvního a druhého desetiletí 20. století byl Balkán jedním z mála míst v Evropě, kde ještě nebyly zcela ustáleny hranice a státní struktury, na počátku devadesátých let šlo o oblast, která byla z hlediska zájmů velmocí zcela periferní. Stejně tak nelze přehlédnout zásadní vliv rozdílné mocenské rovnováhy. Na počátku 20. století přispěla pluralita velmocí a jejich sdružení do dvou relativně stejně silných konkurenčních bloků k tomu, že i zdánlivě nedůležité mocenské posuny na Balkáně byly vnímány jako důležité z hlediska jejich relativní síly. Naopak po roce 1989 byla v Evropě zjevná mocenská asymetrie ve prospěch USA, což vedlo k zásadnímu posunu hranic sfér vlivu. Na základě prvního argumentu lze tvrdit, že počáteční nezapojení velmocí do konfliktů provázejících rozpad Jugoslávie nebylo výsledkem jejich kooperativního jednání, ale prostého nezájmu. Těžko tak mohlo dojít k otevřenému konfliktu, když jeho prostřednictvím nemohly velmoci získat mocenskou nebo bezpečnostní výhodu. Zdrženlivost velmocí tak realistické východisko spíše potvrzuje.

Navíc i v případě války v Bosně a Hercegovině lze mezi evropskými velmocemi sledovat soupeření, vyplývající z rozdílných zájmů. Za povšimnutí stojí návrh z 30. 9. 1991, který byl vypracován z iniciativy Francie a který navrhoval vyslání jednotek pod velením ZEU, jež měly oddělit bojující strany (Schmidt, 1993, s. 30). Zmíněnou francouzskou iniciativu na vyslání kontingentu pod velením ZEU přijala Evropská rada již 19. září, ovšem namísto toho, aby její projednávání vedlo k jednotnému postoji a k následné akci, zdůraznilo spíše rozdíly v postojích mezi členskými státy. „*Ve vztahu k této otázce se rychle vyvinulo schéma, kdy Francie návrhy [na vyslání jednotek pod velením ZEU – poznámka autora] silně podporovala, zatímco Velká Británie byla stejně silně proti; ostatní členské státy následně zaujímaly pozice mezi těmito dvěma postoji*“ (White, 2001, s. 112). Vztahy v (západo)evropském mocenském trojúhelníku dále komplikovala skutečnost, že se Evropská rada obrátila na OSN, aby se ujala řešení konfliktu, což zdůraznilo rozpory v rámci ES vzhledem k privilegovanému členství Velké Británie a Francie v Radě bezpečnosti OSN. Německo, země s tradičně silnými ekonomickými a politickými vazbami k západnímu Balkánu, se navíc rozhodlo pro vlastní politickou iniciativu a jednostranně uznalo nezávislost Chorvatska a Slovinska (Gnessotto, 1994, s. 21).

Vztah těchto poznatků k Borinského závěrům odhaluje implicitní zaujatost jeho analytického záměru, která nechtěně ztotožňuje konfliktní povahu mezinárodních vztahů s exi-

stencí ozbrojeného konfliktu. Ve skutečnosti není tak nesnadné popsat situaci, doprovázející rozpad Jugoslávie, v termínech, které nabízejí Legro a Moravcsik; ve vztahu k této krizi je možné konstatovat silný konflikt zájmů mezi Francií a Velkou Británií. Zdrojem tohoto konfliktu přitom není vlastní situace na Balkáně, ale klíčová vazba, od níž oba státy (rozdílným způsobem) odvozují své mocenské postavení v mezinárodním systému, totiž vztah ke Spojeným státům americkým. Legro a Moravcsik hovoří ve své stati o primátu hmotných zdrojů ve struktuře mezinárodního systému; je třeba připomenout, že takové zdroje mohou být nejen vnitřní, ale také vnější v podobě aliančních vazeb. I pokud se zaměříme pouze na pozice Velké Británie a Francie, je možné v celém průběhu devadesátých let konstatovat zásadní konflikt mezi proamerickou a proevropskou („kontinentální“) strategií. Co je důležitější, zásadní střet mezi těmito dvěma orientacemi během irácké krize v roce 2003 ukázal, že tento spor je konstantní a jeho intenzita nebyla vývojem v rámci SZBP/EBOP výrazněji dotčena. Odmítat realistické paradigma jako relevantní rámec pro vysvětlení bezpečnostní situace v Evropě se proto zdá jako přinejmenším předčasné.

## ZAHRANIČNĚ-BEZPEČNOSTNÍ POLITIKA EU JAKO PROCES INTEGRACE

### Jakob Ørregaard a adaptace neofunkcionalismu

Vedle realisticky orientovaných studií existují i pokusy konceptualizovat evropskou spolupráci v rámci zahraničně-bezpečnostní politiky jako součást integračního procesu, respektive jako integrační proces *sui generis*. Jedním z těchto pokusů je studie Jakoba Ørregaarda, jehož cílem je prokázat „*koexistenci mezivládních struktur a integrativních procesů*“ v rámci Evropské politické spolupráce (Ørregaard, 1997, s. 3). Východiskem je empirický poznatek, že EPS nebyla ustavena stejným způsobem jako Evropská společenství a že nadnárodní orgány nezískaly v jejím rámci relevantní (zpočátku dokonce žádné) pravomoci. Ørregaard tak stojí před problémem, jak se vypořádat se situací, která vykazuje integrativní rysy (obecně řečeno, omezení jednání aktérů, plynoucí ze samotného procesu jejich interakce), zároveň však nesplňuje původní charakteristiku integrace podanou Ernstem Haasem, tedy přenos loajality na nadnárodní orgány. Ørregaardem nabídnuté řešení vychází z výše zmíněné snahy nepreferovat jeden z aspektů nadnárodní – mezivládní, ale pokusit se je usmířit, či – přesněji řečeno – toto rozdělení překonat. Za tímto účelem je zapotřebí provést dva kroky: analyticky oddělit proces integrace od jeho předpokládaného institucionálního výsledku a zkoumání integračního procesu od zkoumání aktérů, kteří se jej účastní (Ørregaard, 1997, s. 13). Na pomoc si Ørregaard bere Lindbergovu definici, která vedle přenosu loajality politických aktérů na nové nadnárodní centrum považuje za integraci i „*proces, v jehož rámci se státy vzdají snahy a schopnosti vést zahraniční politiku a klíčové domácí politiky nezávisle jeden na druhém, namísto čehož usilují o dosažení společných rozhodnutí nebo delegování pravomocí na nové centrální orgány*“ (Lindberg, 1963, s. 5–6).

Následným krokem je „rozložení“ dalšího klíčového pojmu neofunkcionalistické teorie, procesu „přelévání“, na jeho konstitutivní aspekty: socializaci (*socialisation*), spolupráci (*cooperation*) a formalizaci (*formalisation*), (Ørregaard, 1997, s. 15–19). Socializací Ørregaard rozumí jevy, které jsou v rámci neofunkcionalistického přístupu označovány jako *engrenage* a *engagement*. *Engrenage* popisuje postupnou socializaci účastníků interakcí v rámci integračního procesu, charakterizovanou postupným sblížováním názorů a postojů. *Engagement* se týká situace, kdy se účastníci vyjednávání identifikují s procedurálními a dalšími pravidly do té míry, že začnou posuzovat úspěch jednání nikoli z hlediska svých partikulárních cílů, ale z hlediska sdíleného zájmu (jinak řečeno, „obětují“ alespoň část národních zájmů celoevropským zájmům), (Ørregaard, 1997, s. 15–16). Ørregaard proces socializace dokládá postupnou „europeizací“ národních diplomatů, účastníků se jednání Evropské politické spolupráce. V této souvislosti poukazuje na často zmiňovaný „koordináční reflex“, jehož podstatou je „instinktivní“ snaha o získání a po-

souzení stanoviska partnerů z ostatních členských států k dané zahraničněpolitické otázce, a to i v tom případě, pokud nejde o problém, jenž by byl součástí agendy EPS. Tento proces následně vyústil v soubor pravidel obecně označovaných jako *acquis politique*, jež postupně získávaly sílu formálních a následně i mezinárodněprávních norem. EPS se tak vyvinula z mechanismu výměny informací ke společenství sdílených hodnot, v některých případech sloužící i k podniknutí společné akce (Øhrgaard, 1997, s. 20–21).

Pod označením spolupráce je možné najít tři úrovně sdílení zájmů: hledání nejnižšího společného jmenovatele (*lowest common denominator*); „štěpení“ vzájemných rozdílů (*splitting the difference*), spočívající v hledání kompromisu – tedy ústupků všech ze svých výchozích pozic – v bodech neshody; rozšíření společného zájmu (*upgrading of common interests*), jehož podstatou je odložení sporných otázek a soustředění se na oblasti vzájemné shody – s postupně rostoucí mírou konsenzuální spolupráce se sporné otázky stávají irelevantními (Øhrgaard, 1997, s. 16). Je podstatné, že podle Øhrgaarda je v důsledku probíhající socializace možné vysledovat postupné zvyšování kvality dojednávaného kompromisu i v rámci mezivládních orgánů, tedy nejen v nadnárodním institucionálním rámci.

Z hlediska posuzování EPS je samozřejmě nejspornějším mechanismem proces formalizace, jež Øhrgaard charakterizuje jako funkční a institucionální *spillover*, tedy jako postupné prohlubování a rozšiřování oblastí pod nadnárodní správou, vyvolané předchozími integračními kroky (Øhrgaard, 1997, s. 17). V rámci EPS bylo podle jeho názoru možné sledovat především *spillover* v podobě rozšiřování oblastí spolupráce: od *Lucemburské zprávy*, vylučující z diskuzí v rámci EPS oblast bezpečnosti a obrany, přes *Londýnskou zprávu*, začleňující do rámce EPS politické aspekty bezpečnosti, až po *Jednotný evropský akt*, v němž státy vyjádřily ochotu koordinovat politické a ekonomické aspekty bezpečnosti (Øhrgaard, 1997, s. 22–23). K tomu je možné doplnit, že tento proces pokračoval s přijetím *Maastrichtské smlouvy*, začleňující do SZBP vojenské aspekty bezpečnosti nepřímo prostřednictvím Západoevropské unie, až po ustavení Evropské bezpečnostní a obranné politiky jako autonomní obranné dimenze EU. K podobnému procesu docházelo i na institucionální úrovni se zvyšováním frekvence schůzek a s ustavováním nových nebo začleňováním stávajících komunitárních orgánů.

I když rozšíříme zkoumání EPS o periodu fungování SZBP, nemůžeme přesto ani dnes (tedy více než 35 let od vzniku Evropské politické spolupráce) konstatovat výraznou tendenci k supranacionalizaci této oblasti, ať již v podobě vytvoření autonomních nadnárodních orgánů, nebo formou rozšíření kompetence těch stávajících (Evropské komise nebo Evropského soudního dvora). Tím se vracím k základní otázce: Je možné v případě EPS (a následně SZBP) skutečně hovořit o integračním procesu? Podle Øhrgaarda ano. Klíčem k řešení problému absence nadnárodních orgánů je mu totiž nejen „rozložení“ pojmu *spillover* na tři mechanismy, ale především stanovení jejich poslušnosti. Na rozdíl od neofunkcionalismu, který předpokládá jejich vzájemné prolínání a klíčovou mediační roli nadnárodních orgánů, Øhrgaard rozděluje proces integrace na tři navazující stupně; prostřednictvím intenzivní socializace vzrůstá mezi partnery míra vzájemné důvěry, což následně umožní zlepšení kvality konsenzu, jež může vést i k formalizaci v podobě přenosu kompetencí na nadnárodní orgány. Supranacionalita tak není podmínkou, ale naopak výsledkem integračního procesu (Øhrgaard, 1997, s. 18). Proto je možné spolupráci v oblasti zahraničně-bezpečnostní politiky považovat za součást širšího integračního procesu.

### **Integrace jako institucionalizace spolupráce**

Podobný cíl jako Øhrgaardova studie má i koncept institucionalizace spolupráce v rámci Evropské politické spolupráce a SZBP, jehož autorem je Michael E. Smith. Smith sám jej sice konstruuje jako střední cestu mezi tradiční mezivládní interakcí a nadnárodní integrací, nicméně přijmeme-li Øhrgaardovo procedurální vymezení integrace, je možné konstatovat, že i Smithova studie ve skutečnosti zkoumá integrační proces v podmínkách

mezivládní spolupráce. Stejně jako Øhrgaard vychází Smith z poznatku, že proces institucionalizace probíhal a probíhá v rámci EPS a SZBP v prostředí, v němž není příznána podstatnější pravomoc nadnárodním orgánům, ba co víc – v prostředí, jež bylo původně od nadnárodní integrace v rámci Evropských společenství vědomě a zřetelně odděleno. Přesto postupně došlo k vývoji, kdy pravidla, zvyklosti a normy EPS a následně SZBP byly schopny změnit preference a chování zúčastněných států, a tedy popřít „standardní“ realistické či mezivládní vysvětlení. Tento vliv se podle Smithova názoru projevoval a projevuje třemi způsoby: za prvé, státy začaly automaticky kolektivně reagovat na události ve světové politice; za druhé, tyto reakce byly zachovány jako vzorce chování ve formě akceptovaných politik a procedur; a za třetí, tyto reakce byly stále úžejí propojovány s politikami a pravidly Evropských společenství (Smith, 1998, s. 306).

Otázka, již si Smith klade, je prakticky totožná s východiskem Øhrgaardova přístupu: Jak mohla mít dohoda, uzavřená mimo rámec Evropských společenství, a tedy mimo dosah nadnárodních orgánů, tak dalekosáhlé dopady (Smith, 1998, s. 305)? Smithova odpověď na tuto otázku prošla určitým vývojem, na jehož konci stojí propracovaný koncept institucionalizace spolupráce (*institutionalization of cooperation*), (Smith, 2004). Jako teoretický základ použil teorii nového institucionalismu, jenž podle něho zahrnuje aspekty institucionalismu historického i sociologického (Smith, 2004, s. 11). Z těchto aspektů Smith akcentuje čtyři. Za prvé, jde o princip omezené racionality, kdy aktéři, zakládající novou institucionální formu, nemohou své rozhodnutí opřít o úplnou znalost všech relevantních faktů, a tak jednají v prostředí informační nejistoty (Smith, 2004, s. 29). Za druhé, předpokládá se, že preference aktérů jsou sice navzájem konfliktní, avšak jejich uspořádání není neměnné a – co je podstatné – může být ovlivněno institucionálními a sociálními strukturami, v nichž aktéři působí. Tato změna přitom (nutně) nevede k přenosu loajality, ale spíše k jejímu rozšíření o další referenční subjekt, tedy o evropské centrum. Za třetí, vývoj institucí není nevyhnutelnou nebo automatickou reakcí na změny ve vnějším prostředí (jak ve vztahu k EPS a k SZBP předpokládá strukturální realismus), ale ani v prostředí vnitrostátním (jak vyplývá z konstrukce národního zájmu například v liberálním mezivládním přístupu). Konečně za čtvrté, fungování institucí je formováno zpětnou vazbou v tom smyslu, že „dnešní rozhodnutí může ovlivnit budoucí chování, ať již to aktéři zamýšlejí, nebo ne“ (Smith, 2004, s. 30). Toto vymezení nepředstavuje jedinou možnou cestu k institucionalizaci, respektive k integraci (na rozdíl například od neofunkcionalismu), a uznává, že v některých oblastech (jako je zahraniční politika) je její pokrok limitován jejich „citlivou“ povahou pro národní vlády (Smith, 2004, s. 31). Stejně flexibilní je Smith, i pokud jde o vysvětlení motivace aktérů. V prvé řadě uznává roli mocenských faktorů, které lze při hodnocení podoby a výsledků institucionalizace pokládat za výchozí bod zkoumání. Podstatou jeho přístupu není jejich popření, ale spíše pokus o vysvětlení těch aspektů, při jejichž analýze realistické (mezivládní) paradigma selhává (Smith, 2004, s. 32).

Je zřejmé, že teoretické „ukotvení“ Smithovy studie rozhodně nelze pokládat za „čisté“ v tom smyslu, v jakém hovoří o použití teoretických paradigmat Legro a Moravcsik. Zároveň je ale nutné si uvědomit, co je Smithovým cílem: nikoli nalézt specifickou teorii integračního procesu, ale ověřit, že (a do jaké míry) k takovému jevu v rámci zahraničně-bezpečnostní politiky EU skutečně dochází. Jistá teoretická vágnost je dána i tím, že Smith, ačkoli se opírá o teze nového institucionalismu, nezaměřuje svou pozornost na subjektivní aspekty socializačního procesu, ale na jeho objektivně doložitelné důsledky. Váha jeho analýzy tak nespočívá v tvorbě modelu respektujícího požadavky na co největší teoretickou přísnost (*parsimony*), ale ve vypracování metodologie, jež umožní „měřit“ pokročilost procesu, jež Smith nazývá institucionalizací a který je možné ve shodě s Øhrgaardem považovat za integraci v širším (procedurálním) slova smyslu.

Jádrem této metodologie je vymezení poměru mezi institucionalizací a spoluprací jako „dvousměrného vztahu mezi institucionálním vývojem a změnami v chování států, které

*hluboce ovlivňují mezinárodní spolupráci“ (Smith, 2004, s. 11). V tomto vztahu nelze jednoduše označit jeden z procesů za nezávislou a druhý za závislou proměnnou; pokračující spolupráce mezi státy ústí ve větší institucionalizaci, ale současně nové institucionální uspořádání podporuje další rozšiřování a prohlubování spolupráce (Smith, 2004, s. 36). V zájmu analytické čistoty proto Smith nejprve posuzuje, jak v průběhu celé historie Evropské politické spolupráce a SZBP proces institucionalizace podporoval spolupráci mezi členskými státy a jak jednotlivé institucionální změny vedly ke konkrétním změnám v kooperativním chování (spolupráce jako závislá proměnná). Až následně dokládá, že výsledky zahraničněpolitické spolupráce zásadně ovlivňovaly projednávání a uskutečnění reformem institucí (institucionalizace jako závislá proměnná), (Smith, 2004, s. 17–18).*

Důležitá je samozřejmě Smithova definice obou těchto pojmů. *Spolupráci* vymezuje jako jednání: 1) jménem všech členských států EU ve vztahu ke třetím zemím a k mezinárodním organizacím nebo v reakci na mezinárodní události či témata, 2) sledující určitý cíl, 3) fyzicky uskutečněné, například poskytnutím finančních prostředků nebo prostřednictvím diplomacie, 4) přijaté v rámci SZBP (Smith, 2004, s. 18). Nejdůležitější je bod 3), který z pojmu spolupráce vylučuje pouhé deklarace společného postoje bez návazného jednání. Pokud jde o *institucionalizaci*, autor vychází z definice instituce jako ze „*souboru norem, které řídí chování určité sociální skupiny*“, a chápe ji jako „*proces, jímž tyto normy vznikají a rozvíjejí se*“ (Smith, 2004, s. 26). Tento proces je dále charakterizován postupným „*usazováním*“ vzorců převažujícího chování, rostoucí komplexitou a rozvojem obecných pravidel jednání, jež vedou k rostoucí automaticitě rozhodovacího procesu. V rámci EPS a SZBP lze podle Smithova názoru rozlišit pět historických stupňů, jimiž institucionalizace prošla (tyto stupně slouží Smithovi v jeho analýze jako dílčí nezávislé proměnné, od nichž se odvíjí rozvoj spolupráce): mezivládní fórum (1970), sdílení informací (1973), normy (1981), organizace (1986–1991) a vládnutí (1993 – doposud).<sup>19</sup>

Toto členění stupňů institucionalizace Smith doplňuje propracovanou metodologií „*měření*“ rozvoje spolupráce, spoléhající jak na kvalitativní, tak i kvantitativní kritéria. Jako kvantitativní kritéria slouží množství uskutečněných akcí, funkční rozvoj (rozšiřování spektra oblastí, jimiž se EPS/SZBP zabývají, a to v regionálním i tematickém smyslu) a rozvoj používaných nástrojů. V rámci kvalitativní analýzy Smith aplikuje dokonce dvě sady kritérií, z nichž jedna se týká celkové povahy politiky (sleduje se rozvoj od politiky reflexivní přes reaktivní až po (pro)aktivní) a druhá posuzuje náročnost prováděných akcí (od nízkonákladových akcí například ve formě prohlášení přes středně náročné akce, jako jsou sankce, až po náročné akce, jejichž příkladem mohou být vojenské mise), (Smith, 2004, s. 51–55).

Smithova metodologie nabízí propracovaný model k analýze integrace v rámci zahraničně-bezpečnostní politiky EU. Množství variant, jichž lze kombinací kvalitativních a kvantitativních ukazatelů dosáhnout, vytváří dobré předpoklady pro umístění konkrétní politiky v konkrétním čase do pomyslného kontinua, po němž volá (ovšem analyticky je nerozpracovává) Øhrgaard. Ve spojení s výše popsaným vývojem SZBP/EBOP podávají jejich přístupy přesvědčivé vysvětlení spolupráce v oblasti zahraničně-bezpečnostní politiky na základě předpokladu probíhajícího integračního procesu.

## VÝVOJ ZAHRA NIČNĚ-BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY EU V ROCE 2003

Předcházející dvě kapitoly ukázaly, že jak realistické paradigma, tak i přístupy akcentující probíhající integraci jsou schopny nabídnout relevantní referenční rámec pro vysvětlení určitých aspektů zahraničně-bezpečnostní politiky v Evropské unii. Z logiky věci vyplývá, že jeden z přístupů by měl být přesvědčivější. Buď lze zahraničně-bezpečnostní politiku Unie charakterizovat jako součást mocenské politiky, v níž vnitřní vývoj SZBP/EBOP hraje pouze marginální roli, nebo naopak mají tyto politiky zásadní vliv na chování členských států a postupně vytvářejí omezení rozhodovací volnosti těchto států v logice integračního procesu. Je tomu ale tak? Jsou oba přístupy skutečně navzájem exkluzivní?

Z tohoto hlediska hraje podstatnou roli hodnocení vývoje zahraničně-bezpečnostní politiky EU v průběhu roku 2003, kdy se vyhroutil rozkol, který nastal mezi členskými státy EU při rozhodování o podpoře amerického zásahu proti Iráku. Je zajímavé, jak mnoho empirických studií, zabývajících se bezpečnostními vztahy v euroatlantickém prostoru po 11. září 2001, vnímá zkoumaný problém primárně jako konflikt mezi Evropou a Amerikou.<sup>20</sup> Přitom hranice sporu šly spíše napříč Evropou než mezi USA a evropskými státy. Okolnosti konfliktu jsou dobře známy (*podrobná chronologie událostí viz Pond, 2004*). Pro můj účel stačí připomenout, že zatímco Velká Británie, Španělsko, Itálie a řada dalších států podpořila záměr USA vojensky zasáhnout proti Husajnovu režimu v Iráku, Francie a Německo (a další státy jako Belgie) se postavily proti této akci, včetně hrozby použití práva veta v Radě bezpečnosti OSN, pokud by zde USA usilovaly o explicitní nařízení takové operace. Otázka Iráku fakticky rozdělila Evropu na dva bloky a přinejmenším opticky ji vrátila o několik desetiletí zpět i vzhledem k tomu, že Francie a Německo hledaly pro svůj postoj podporu u Ruska. S trochou nadsázky lze říci, že proti sobě stály dvě aliance, jedna tvořená USA a „okrajovými“ evropskými státy (Velkou Británií, Itálií, Španělskem, východní Evropou), druhá založená na francouzsko-německé ose a podporovaná Ruskem. Jak připomíná Brian Crowe, tato situace nevznikla zcela neočekávaně, neboť neschopnost evropských států (velmocí) dohodnout se na společném postoji k Iráku byla dlouhodobou záležitostí a rozdílné postoje Velké Británie a Francie a jejich snaha ponechat tento problém v kompetencích Rady bezpečnosti OSN vedly k tomu, že se tato otázka nedostala na pořad jednání EU ani na úrovni stálých zástupců, ani na úrovni politických představitelů (*Crowe, 2003, s. 534–535*). Z hlediska dvou zmíněných teoretických přístupů tato situace zjevně odpovídá východiskům realistického paradigmatu a je možné ji interpretovat jako vznik dvou antagonistických *ad hoc* koalic, jejichž pozice se odvíjejí od vztahu ke klíčové otázce mocenské struktury mezinárodního systému – k postavení Spojených států amerických.

Logickým výsledkem takového zhodnocení by bylo očekávání paralýzy SZBP/EBOP. Některé kroky této interpretaci nasvědčovaly. Na belgicko-francouzsko-lucembursko-německém summitu v Bruselu koncem dubna 2003 (*From Copenhagen to Brussels, 2003, s. 76–80*) se šelby státy, které krátce předtím odmítly v rámci NATO poskytnout – během příprav USA na iráckou operaci – předběžnou pomoc Turecku (*Grant, 2003 a*). Program summitu se zabýval možnostmi posílení Evropské bezpečnostní a obranné politiky a byl ze strany proamerické koalice vnímán jako další krok, jenž má narušit úzké euroatlantické partnerství. Sedmi iniciativám na zlepšení fungování EBOP – například zřízení evropského velitelství strategické letecké přepravy nebo centra společného výcviku některých vojenských profesí – dominoval návrh na vytvoření stálého velitelství EU s operační pravomocí. Vzhledem k panující mezinárodní situaci vzbudil vlnu nevole, a to i vzhledem k nedávno předtím uzavřené dohodě, na jejímž základě může EU využívat plánovací a velitelské struktury NATO (*EU-NATO Declaration on ESDP, 2002*).

Argument, že se Evropská bezpečnostní a obranná politika v tomto okamžiku stala obětí mocenského soupeření členských států, však při bližším zkoumání naprosto neobstojí. Vedle zjevně politicky motivovaného setkání čtyř států oponujících americké politice se totiž v průběhu roku 2003 objevilo několik iniciativ, které naopak zapadají do pojetí SZBP/EBOP jako integračního procesu a jejichž cílem bylo především zefektivnit fungování sil rychlé reakce EU. V pomyslném opakování francouzsko-britského summitu v Saint-Malo v roce 1998 se v únoru 2003 znovu sešel prezident Jacques Chirac s premiérem Tonym Blairem na jednání v Le Touquet (*From Copenhagen to Brussels, 2003, s. 36–39*). Dohodli se jednak na nutnosti zvýšit obranné rozpočty členských států EU, jednak na potřebě zefektivnit a zrychlit reakční mechanismus EU. Namísto původně zamýšlených 60 dnů by tak měla být Unie schopna vyslat své vojáky již během 5–10 dnů. K tomuto účelu také oba politici navrhli zformovat společnou stálou námořní skupinu, jejíž součástí by byla britská nebo francouzská letadlová loď. Navíc i velmi kontroverzní myš-

lenka autonomního operačního velitelství, která byla předložena na dubnovém bruselském summitu, se stala velmi rychle podkladem jednání, jež během třístranných britsko-francouzsko-německých jednání v listopadu 2003 dospělo ke kompromisnímu řešení. Na jeho základě byla v rámci Vrchního velitelství NATO v Evropě (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe – SHAPE*) ustavena Buňka operačních plánovačů EU, zatímco ve Vojenském štábu EU – který se v současné podobě zabývá pouze strategickým plánováním – vznikne tým civilních a vojenských odborníků, jež bude v případě potřeby možné rozšířit na operační velitelství (*Grant, 2003 a*).

Kromě dohody o zefektivnění institucionální struktury Evropské bezpečnostní a obranné politiky došlo k dalšímu významnému kroku, jež dokazuje, že se EBOP nestala „rukojmím“ irácké krize. V průběhu roku 2003 zahájila Evropská unie tři vlastní mise v rámci EBOP: policejní operaci v Bosně a Hercegovině a vojenskou operaci *Concordia* v Bývalé jugoslávské republice Makedonii a *Artemis* v Demokratické republice Kongo (*Missiroli, 2003*). Žádná z těchto misí sice nepřekročila rámec operací na udržení míru a množství vyslaných vojáků se pohybovalo v řádu několika set, podstatné ale je, že navzdory pokračujícím kontroverzím ohledně Iráku neměly členské státy s dohodnutím, zorganizováním a vysláním těchto misí žádný zásadní problém. Konečně je třeba připomenout, že v prosinci 2003 byl členskými státy schválen zásadní bezpečnostní dokument – *Evropská bezpečnostní strategie (A Secure Europe in a Better World..., 2003)*. Význam tohoto kroku zvyšuje skutečnost, že šlo o vůbec první základní dokument strategického plánování v rámci zahraničně-bezpečnostní politiky EU, jež navíc explicitně vymezuje mezinárodní roli Evropy, její cíle a nástroje, jež hodlá při realizaci své politiky používat. Jde o další krok, který vede autory sledující tuto oblast k údivu nad tím, že „*k nárůstu aktivit EBOP došlo v okamžiku, kdy se zdálo, že je unijní Společná zahraniční a bezpečnostní politika v troskách*“ (*Missiroli, 2003*). Na jedné straně tak stojí tvrzení, že „*pro EU je možné dospět v napjatých situacích ke společným politikám a hájit je tváří v tvář národním výzvám a pro členské státy existuje precedent, že je třeba potlačit vlastní, silně zastávané názory, aby bylo možné dospět ke společnému postoji, tedy akceptovat, že společná politika je ve skutečnosti nejvyšší prioritou*“ (*Crowe, 2003, s. 536*). Na druhé straně je těžko zpochybnitelný empirický poznatek, že ve vztahu k určitým otázkám (Irák) se státy touto logikou neřídí.

Aplikace ani jednoho z obou teoretických zkoumaných přístupů přitom nenabízí jednoznačná vysvětlení, respektive taková vysvětlení doprovázejí protiargumenty, které nelze uspokojivě vyvrátit. Realistické stanovisko tvrdí, že bezpečnostní a obranná politika zůstává nezpochybnitelnou doménou suverénních států a SZBP/EBOP je pouze deklarativní způsob, který tuto realitu zastírá. Toto vysvětlení ignoruje však skutečnost, že postupující integrace (nechápe-li tento pojem příliš restriktivně) SZBP/EBOP není chimérou, jejíž dopad na fungování mezinárodního systému by byl nulový. Evropská unie jejím prostřednictvím převzala vojenskou kontrolu nad značnou částí Balkánu (zatím s výjimkou Kosova) a – jak dala najevo zejména vojenská mise v Kongu – nelze regionální zaměření na nejbližší okolí Evropy považovat za konečný stav. Navíc je zřejmé, že SZBP/EBOP vykazují vnitřní dynamiku, jež zjevně není závislá (alespoň nezcela) na mocenských sporech mezi klíčovými evropskými státy. Vývoj během roku 2003, kdy vztahy mezi evropskými velmocemi prošly patrně největší krizí od konce studené války, ale současně v rámci EBOP došlo k nejdynamičtějšimu vývoji od roku 1999, to dokazuje.

Opačný přístup naopak považuje za podstatné, že proces integrace v oblasti zahraničně-bezpečnostní politiky EU stále pokračuje a krize, během nichž došlo mezi členskými státy k zásadním neshodám, se stávají součástí procesu učení, v jehož rámci se zhodnocení těchto konfliktů stává podnětem k přehodnocení stávajícího stavu této politiky a k jejímu dalšímu rozvoji. Ani toto vysvětlení není však přesvědčivější. Základní předpoklad Michaela E. Smitha i Jakoba Øhrgaarda, že institucionální působení EPS a SZBP vede ke stále větší míře kompromisu mezi členskými státy a především k opuštění takového typu

vzájemného jednání, jež vyvolává konfrontační atmosféru, v případě Iráku naprosto selhal. Ačkoli vývoj SZBP od počátku devadesátých let intenzitou a rozsahem zjevně překonal vše, co bylo předtím dosaženo v rámci Evropské politické spolupráce, postoje států ve vztahu k otázce, kterou pokládaly za rozhodující, to nijak nezmiřnilo a vedle institucionálně spolupráce se náhle v Evropě objevil systém dvou antagonistických koalic.

Jsmo tak konfrontováni se situací, která je v plném slova smyslu paradoxní. Při vysvětlení těžké skutečnosti se navzájem se popírající přístupy zdají oba jako relevantní. Řešení tohoto paradoxu je možné pouze tehdy, pokusíme-li se nově konceptualizovat právě skutečnost, kterou se oba přístupy zabývají, totiž zahraničně-bezpečnostní politiku v rámci Evropské unie.

### **DOMAINES RÉSERVÉS A KONCEPTUALIZACE „VYSOKÉ“ A „NÍZKÉ“ ZAHRANIČNĚ-BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY EU**

*Domaines réservés* je pojem, o němž se shodně zmiňují Jakob Øhrgaard i Michael E. Smith pro označení oblastí, které státy vyloučily z integrativních procesů v rámci Evropské politické spolupráce a později SZBP (Øhrgaard, 1997, s. 22; Smith, 1998, s. 324). Toto pomyslné „ale“ otevírá prostor pro úvahu, zda vedle postupně se integrující Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, respektive Evropské bezpečnostní a obranné politiky neexistuje oblast, v níž jsou interakce mezi státy stále determinovány mocenskou logikou. Oba autoři předpokládají, že postupným vývojem zahraničně-bezpečnostní politiky EU dojde k překonání této logiky a k jejímu nahrazení logikou integrace. Promítneme-li si však zpětně chování členských států EU (především velmocí) v závažných krizích v posledních patnácti letech, vrcholící ve střetu ohledně Iráku, je tento předpoklad *finalité* integračního procesu v oblasti zahraničně-bezpečnostní politiky přinejmenším sporný. Zhodnotíme-li kriticky dostupné empirické poznatky, mnohem spíše dospějeme k závěru, že doména mocenské politiky, založené na obhajobě národního zájmu, se i v prostředí Evropské unie zdá přes veškerý dosažený pokrok v rámci SZBP/EBOP jako relativně konstantní. Je otázkou, jak se se vztahem mezi integrující se politikou a politikou mocenského soupeření vypořádat.

Jako vodítko je možné využít mezivládní přístup k evropské integraci, s nímž původně přišel Stanley Hoffmann. Jeho přístup lze zjednodušeně představit na třech dichotomiích, o něž se ve své analýze opíral; šlo o vztah mezi vnitrostátními a vnějšími faktory, o rozpor mezi logikou integrace (*logic of integration*) a logikou divergence (*logic of diversity*) a o kontrast mezi „vysokou“ a „nízkou“ politikou (*high and low politics*). Svým postojem k těmto problémovým okruhům vymezil mezivládní přístup jako specifickou analytickou metodu, jež se staví do opozice k neofunkcionalistickému pojetí integrace, ale stejně tak není zcela ztotožnitelná s realistickým paradigmatem.

To neplatí o Hoffmannově výchozím předpokladu, podle něhož jsou rozhodujícími aktéry mezinárodní politiky stále státy, a to nejen obecně v mezinárodním systému, ale také ve specifických podmínkách evropského kontinentu. Primární úlohu členských států v procesu evropské integrace Hoffmann nejprve odvodil na základě empirické zkušenosti z krize, jíž Evropská společenství prošla po nástupu Charlese de Gaulla k moci. Hoffmann nijak nezpochybňuje skutečnost, že (západní) Evropa prošla transformací, která ji v určitých ohledech (například pokud jde o zásadní úpadek významu vojenské síly ve vztazích mezi členy ES) vzdálila zbytku světa (Øhrgaard, 1997, s. 6). Odmítá však neofunkcionalistické tvrzení, že důsledkem této proměny je zpochybnění tradiční politické dimenze realizované v intencích národní suverenity.

Podle Hoffmanna bylo zásadním pochybením neofunkcionalismu zanedbání zkoumání kontextu, v němž se integrační proces odehrává (Hoffmann, 1964, s. 85). Kontextem přitom míní jak interní, tak i externí faktory, které podle jeho názoru často působily proti integrační logice, kterou předpokládají neofunkcionalisté. Skutečnost, že je mezinárodní systém založen na principech národní suverenity a svépomoci, nevyhnutelně vede k za-

chování jeho divergentní povahy (Hoffmann, 1966, s. 866). Pokud jde o vnější faktory, lze Hoffmannovu analýzu bez problémů přiřadit k realistickému směru myšlení, jenž akcentuje vyvažování moci mezi velmocemi, přičemž pro evropskou integraci je v tomto ohledu rozhodující vztah k USA. V rámci ES tak existují dvě skupiny států: ty, které jsou ochotny tolerovat americkou hegemonii a v jejím rámci posilovat ekonomický blahobyt, a ty, které převahu USA odmítají a usilují o obnovení autonomní role evropských států ve světovém systému (Hoffmann, 1966, s. 873–875). Výsledný efekt Hoffmann označuje jako logiku divergence a přisuzuje jí neschopnost integrujících se států uspět ve formování Společenství jako relevantního mezinárodního aktéra (Hoffmann, 1966, s. 882). Ve vztahu k výše popsanému rozkolu ohledně amerického zásahu v Iráku jsou tyto závěry stále překvapivě aktuální.

Pro mou analýzu je ještě podstatnější Hoffmannovo rozdělení politiky na „vysokou“ a „nízkou“. Na rozdíl od neofunkcionalismu, který předpokládá postupnou transformaci mezistátního systému v nový typ politického společenství, jež sice začne v oblasti *low politics*, nicméně lze předpokládat její postup i do „vyšších“ sfér politiky, staví Hoffmann mezi obě oblasti politiky zřetelnou hranici. Na úrovni *low politics* jsou státy ochotny z důvodu předpokládané výhodnosti ustoupit z nároků na svrchovanou kontrolu a připustit nadnárodní správu. Taková oblast se následně řídí integrační logikou, včetně charakteristik, jež popisují neofunkcionalisté. Naopak v oblasti *high politics* „je mnohem obtížnější nalézt a pozdvihnout na vyšší úroveň společný zájem“ (Hoffmann, 1995, s. 41). Hledáme-li kromě primátu státu v mezinárodní politice další realistické rysy Hoffmannova přístupu, můžeme je nalézt právě v tomto aspektu, který je možné shodně s Legrovým a Moravcsíkovým pojetím interpretovat jako inherentně konfliktní povahu mezistátních vztahů.

Vztah mezi „vysokou“ a „nízkou“ politikou je důležitý ještě z jednoho důvodu. Zatímco neofunkcionalismus předpokládá postupnou transformaci *high politics* vlivem postupující integrace, jejímiž dominantními aktéry jsou zájmová uskupení a nadnárodní instituce, podle Hoffmannova názoru může nastat situace, kdy se pokračující integrace dostane do otevřeného konfliktu s principy státní suverenity. K tomuto konfliktu dojde v momentu, kdy integrační návrhy opustí sféru „nízké“ politiky a začnou se dotýkat politiky „vysoké“. Logika integrace se paradoxně sama stane důvodem vzniku dalšího faktoru – logiky divergence; nemožnost integrace na úrovni *high politics* je tak neustálou hrozbou pro probíhající procesy ekonomické integrace, jejichž přítomnost Hoffmann nijak nepopírá (Hoffmann, 1966, s. 886).

Stanley Hoffmann ve svém pojetí přebírá neofunkcionalistické chápání „nízké“ politiky jako zabezpečování blahobytu a „vysoké“ politiky jako politiky zajišťování bezpečnosti (Hoffmann, 1966, s. 886; Hoffmann, 1995, s. 41). K aktualizaci jeho teze pro účely zkoumání současné zahraničně-bezpečnostní politiky EU stačí však učinit relativně jednoduchý krok, tedy předpokládat, že dichotomie *high* a *low politics* nevede mezi zahraničně-bezpečnostní politikou na straně jedné a hospodářskou integrací na straně druhé, ale (také) *napříč* samotnou zahraničně-bezpečnostní politikou. Klíčem k pochopení zdánlivě nelogického vztahu mezi rozvojem SZBP/EBOP a konfliktním chováním členských států například v průběhu irácké krize je zdánlivě banální zjištění, že Evropská bezpečnostní a obranná politika není totéž co bezpečnostní a obranná politika evropských států. Jinými slovy řečeno, pouze omezená část bezpečnostní agendy byla členskými státy převedena na Evropskou unii. Převedení správy na evropskou úroveň bylo však možné pouze proto, že tato část agendy přestala být součástí „vysoké“ politiky. Z toho vyplývají následující dvě hypotézy. Za prvé, proces evropské integrace vytvořil mechanismy, které byly následně využitelné i pro „správu“ určitých otázek zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky. Členské státy proto na evropskou úroveň převedly ty složky těchto politik, jež neměly úzký vztah k národní svrchovanosti a k obraně národních zájmů (a nebyly tedy součástí „vysoké“ politiky). Tímto krokem byl umožněn rozvoj integrativních procesů v této oblasti, jenž vedl k postupnému rozvoji institucí a k posilování společných politik. Za druhé, vedle té-

to složky zahraničně-bezpečnostní politiky existuje její další vrstva, která je součástí „vysoké“ politiky a již členské státy považují za rozhodující z hlediska svých národních zájmů, a proto se jí integrace postupně se transformující SZBP/EBOP netýká.

Podrobné vymezení hranice mezi „vysokou“ a „nízkou“ zahraničně-bezpečnostní politikou a kauzálních vztahů mezi nimi je problémem, jehož rozsah přesahuje ambice tohoto textu. Jako ilustrativní se zdá například následující výčet, jímž Brian Crowe zdůvodňuje neshodu evropských států v otázce intervence v Iráku: „... volba mezi válkou a mírem, legitimita vojenské akce, demokratická kontrola, povaha transatlantických vztahů, relevance a budoucnost OSN, stabilita celého Blízkého východu, dopady na světovou ekonomiku, ... válka proti terorismu a snaha zastavit šíření zbraní hromadného ničení“ (Crowe, 2003, s. 535). Tento nástin je možné považovat za relativně přesné empirické vymezení problémů, jež jsou pro členské státy EU v současné době natolik podstatné, že nejsou ochotny sdílet jejich řešení na evropské úrovni, respektive omezit vlastní autonomní rozhodování v důsledku procesu institucionalizace, jež po vytvoření společné politiky na evropské úrovni existuje. Ačkoli je však – a zde je třeba souhlasit s Hoffmannem a znovu poukázat na kontrast mezi progresivním vývojem SZBP/EBOP a opakujícím se schématem mocenského soupeření ve vztahu k závažným krizím – rozdělení politiky na „vysokou“ a „nízkou“ setrvalé, vlastní obsah těchto dvou složek je proměnlivý. Pokud jde o dlouhodobou perspektivu, lze se opřít o Morgenthauovo vymezení třetího principu realismu: „Realismus předpokládá, že jeho klíčový koncept zájmu definovaného v intencích moci je objektivní kategorií, jež je univerzálně platná, což ale neznamená, že je tento koncept nadán obsahem, který je stanoven jednou provždy.“ (Morgenthau, 1993, s. 10.) Z toho je možné vyvodit, že i některé složky zahraničně-bezpečnostní politiky postupně ztrácejí svou hodnotu mocenského nástroje a členské státy se mohou dohodnout na sloučení (*pooling*) těchto kapacit v zájmu jejich efektivnější správy.

Jak ve svém eseji poukazuje Hanna Ojanenová, jedním z paradoxů vývoje evropské integrace v devadesátých letech je i zjištění, že integrace v oblasti obranné politiky je relativně snadná (Ojanen, 2002). Na otázku, proč tomu tak je, se nabízí několik možných odpovědí. Za jeden z důvodů je možné považovat změnu mocenské konstelace po skončení studené války. Situace mocenského soupeření dvou bloků neopouštěla mnoho bezpečnostních témat, která mohla být od supervelmocenského konfliktu (a tedy od nejdůležitějších otázek státní suverenity a obecně přežití státu) funkčně oddělena. Naopak od počátku devadesátých let se toto spektrum výrazně rozšířilo. Pro mou úvahu je irelevantní, jakým termínem je označen systém s dominantním postavením USA, podstatné je, že posledních desetiletí 20. století byla charakterizována výraznou vojenskou převahou jedné velmoci. V této situaci se objevila nová bezpečnostní témata (ochrana humanitární pomoci, extenzivní *peacekeeping*), jež neměla přímou souvislost s ochranou národních zájmů a pro jejichž řešení se integrační mechanismy zdály jako vhodné. Velmi výraznou součástí této „nízké“ zahraničně-bezpečnostní politiky se stal určitý typ vojenských operací, jenž se na rozdíl od tradičního způsobu nasazení vojenských sil soustřeďuje na udržení mírového prostředí a na ochranu civilního obyvatelstva mimo teritorium členských států EU. Za typové vymezení bezpečnostní *low politics* je tak možné pokládat spektrum tzv. petersberských misí, jejichž provedením v praxi se ve své stati v tomto čísle Mezinárodních vztahů podrobně zabývá Jan Závěšický (Závěšický, 2007).

S proměnou mocenské struktury mezinárodního systému souvisí i změna charakteru evropských armád, jež byly výrazně redukovány a následně v mnoha případech profesionalizovány. Souběžně s tím se jejich profil přizpůsoboval právě potřebám operací s nižší intenzitou (mírovým operacím), mimo jiné požadavku na nasazení mimo území svého státu. Evropské armády procházely také (byť v menší míře než ozbrojené síly USA) další fází technologické revoluce, jež jim dala k dispozici nástroje k minimalizaci vlastních (ale i protivníkových a hlavně civilních) ztrát (Everts et al., 2004). Poněkud paradoxně se tak právě ozbrojené síly – tradičně pokládané za nedílnou součást národní suverenity – staly

ve své nové roli udržovatelů míru součástí „nízké“ bezpečnostní politiky a rozhodování o jejich plánování a využití mohlo být postupně předáváno na evropskou úroveň. Hanna Ojanenová sumarizuje faktory, které vedou k tomu, že se integrace ve sféře obranné politiky stává nejen možnou, ale dokonce relativně snazší než v jiných oblastech, následovně: relativní snadnost při dosahování praktického konsenzu na úrovni vojenských odborníků, existence rozsáhlého zbrojního průmyslu, který v zájmu ziskovosti usiluje o překonání limitů národních obranných politik, zájem o reformu obranného sektoru a o úspory, které nabízí společné úsilí na evropské úrovni, a konečně existence vzorů v jiných mezinárodních organizacích (například integrované vojenské struktury NATO), (Ojanen, 2002, s. 9).

Zatímco však Hanna Ojanenová ve své studii předpokládá kontinuální postup, směřující k supranacionalizaci zahraničně-bezpečnostní politiky v EU jako takové, můj závěr – vycházející v neposlední řadě z analýzy vývoje v roce 2003 – akcentuje nezbytnost udržet analytickou diferenci mezi „vysokou“ a „nízkou“ politikou i nadále. K zodpovězení tak zbývají dvě otázky: Jak lze na obecné úrovni odlišit tyto dvě oblasti? Jaký je vzájemný vztah mezi nimi?

Pokud jde o odpověď na první otázku, vzhledem k charakteru integrujících se oblastí lze za obecné dělicí kritérium považovat typ hrozeb, respektive aktérů, na něž daná politika reaguje. Zatímco tradiční hrozby ze strany států a obecně otázky mocenské rovnováhy a alianční politiky spadají do oblasti „vysoké“ politiky, tzv. nové bezpečnostní hrozby (jak je vymezuje například Evropská bezpečnostní strategie) lze považovat za sféru „nízké“ bezpečnostní politiky. Vztah mezi těmito dvěma kategoriemi je samozřejmě komplexní, jak vyplývá ze studií, které se mu podrobně věnují (viz například Barnett, 2004; Mills, 2005; Nye, 2004). Nicméně z hlediska evropských států je dělicí linie poměrně ostrá: propojení mezi vzájemnou politikou mezi velmocemi a novými bezpečnostními hrozbami je minimální, přinejmenším v tom smyslu, že velmoci, k nimž se evropské státy mohou vztahovat (USA, Rusko, Čína), nelze identifikovat s hrozbami, s nimiž se potýkají členské státy v rámci EBOP. Navíc lze konstatovat další dělicí linii, kdy použití tradičních vojenských nástrojů (nikoli však odstrašení) se ve vztazích mezi velmocemi zdá jako prakticky vyloučené,<sup>21</sup> zatímco v oblasti obrany proti tzv. novým bezpečnostním hrozbám je naopak tato sféra součástí integračního procesu. Hanna Ojanenová si všímá paradoxu, kdy je formována společná obranná politika, aniž by existovala společná zahraniční politika (Ojanen, 2002, s. 10).

Druhá otázka po povaze vzájemného působení „vysoké“ a „nízké“ zahraničně-bezpečnostní politiky je natolik komplexní, že není v možnostech této stati dát na ni vyčerpávající odpověď. S ohledem na historii roku 2003 lze však nastínit několik hypotéz. Za prvé, obě sféry jsou navzájem relativně autonomní a vývoj v jedné z nich automaticky nedeterminuje dění ve druhé. Z prakticky paralelně probíhajícího střetu ohledně Iráku a průlomových iniciativ v Evropské bezpečnostní a obranné politice lze dovozovat, že krize ve vztazích mezi členskými státy na úrovni *high politics* není překážkou pokroku v integračních jednáních (hovoříme-li ovšem o „normálních“ situacích, nikoli o hypotetických možnostech naprostého rozkolu mezi členskými státy). Pokud jde o vliv v opačném směru, zdá se legitimní uvažovat o tom, že fungování integrujícího se systému SZBP/EBOP zmírňuje (prostřednictvím sdílených norem, pravidel a institucí) intenzitu konfliktů ve sféře „vysoké“ politiky. Sice tak přetrvávají dlouhodobě konfliktní zájmy mezi členskými státy (velmocemi), nicméně jejich střet se odehrává v prostředí, které tlumí případné tendence k jeho eskalaci.

Nabízí se tak poslední otázka, a sice zda dichotomie *high a low politics* v rámci zahraničně-bezpečnostní politiky EU může být překonána, respektive zda se může integrační proces rozšířit i do sféry „vysoké“ politiky. Z výše provedené analýzy vyplývá, že při zachování základních charakteristik stávajícího mezinárodního systému je takový vývoj nepravděpodobný. Rozpory mezi členskými státy ohledně klíčového prvku struktury mezinárodního systému, tedy vztahu k USA, jsou natolik zásadního rázu, že jejich překonání

a následná integrace ve skutečně jednotnou zahraniční politiku nejsou možné. Obecně vzato by podobný vývoj mohl nastat, pokud by došlo například k výraznému prolnutí nových a tradičních bezpečnostních hrozeb, tedy k zásadnímu paradigmatickému posunu ve struktuře a fungování mezinárodního systému. V tom případě by zmizela diference, od níž se odvíjí rozštěpení na „vysokou“ a „nízkou“ politiku, a mohl by vzniknout skutečně jednotný evropský aktér (nebo by naopak mohlo dojít k pomyslné regresi, spočívající v rozpadu integračních struktur). Takový vývoj lze však těžko předvídat, a proto pokládám tezi o integrující se „nízké“ zahraničně-bezpečnostní politice a od ní oddělené „vysoké“ politice za nosnou i do budoucna.

\* \* \*

Konceptualizace „vysoké“ a „nízké“ bezpečnostní politiky v této stati vychází z poznatku, že lze pozorovat situace, kdy pokrok ve společných politikách nevede ke zmírnění rozporů mezi členskými státy a naopak. Zde předložený model, který se snaží vysvětlit fungování zahraničně-bezpečnostní politiky Evropské unie, předpokládá ve sféře „nízké“ politiky fungování integračních procesů, a tedy jejich postupnou transformaci, zatímco sféra „vysoké“ politiky je charakterizována kontinuitou v podobě obhajoby inherentně konfliktních národních zájmů. Hranice mezi těmito dvěma „logikami“ není v praxi neprodyšná, ale pokládám jejich analytické oddělení za přínosnější než pokusy o jejich sjednocení do jediného modelu. Důvodem je i snadnější testovatelnost; empiricky lze ověřovat jak probíhající integrační proces (viz Øhrgaardovy a Smithovy studie), tak postulát neměnné dimenze, v níž se střetávají divergentní státní zájmy. Reformulovaný model „vysoké“ a „nízké“ politiky tak v intencích Legrovy a Moravcsikovy argumentace na obecné úrovni vymezuje oblast problémů, k jejichž objasnění je možné použít realistická východiska, a vedle ní sféru, v níž probíhají integrativní procesy a kde je proto smysluplná aplikace realistického paradigmatu vyloučena.

Současně je zřejmé, že tento model otevírá cestu k dalšímu výzkumu, a to především ve vztahu ke dvěma okruhům problémů. První z nich se týká možného rozvoje integrované zahraničně-bezpečnostní politiky EU, konkrétně otázky, zda je možné předpokládat v této oblasti završení integračního procesu ustavením kompetence nadnárodních orgánů. Ačkoli Smithův i Øhrgaardův přístup konceptualizují integrační proces v podmínkách mezivládní institucionální struktury, není nutné možnost supranacionality v oblasti SZBP předem vyloučovat. Představa, že se státy rozhodnou vytvořit například integrované (tedy stálé) *peacekeepingové* síly, o jejichž vyslání by rozhodovaly kvalifikovanou většinou, nemusí být o nic nereálnější, než byla představa, že se státy vzdají suverenity v oblasti měnové politiky. Druhou otázkou je vymezení předmětu zkoumání. Jednou z možností je aplikovat koncept na předchozí období Evropské politické spolupráce, a tak ověřit jeho platnost v podmínkách bipolárního soupeření. Jinou alternativou je rozšířit záběr výzkumu o další tematické oblasti v rámci zahraniční politiky nebo organizace stojící mimo Evropskou unii, jako je NATO. Výzkum se ale nutně nemusí týkat zahraniční politiky. Nabízí se například otázka, zda měnová politika byla v okamžiku ustavení EMU skutečně součástí „vysoké“ politiky, tedy klíčovou oblastí pro zachování státní suverenity, či nikoli. Cílem dílčího výzkumu v těchto otázkách by mělo být přesnější určení hranice mezi *high* a *low politics* s následným přínosem pro pochopení fungování zahraničně-bezpečnostní politiky a snad i fungování mezinárodního systému jako takového.

<sup>1</sup> Uvedené tituly jsou jen demonstrativním přehledem rozsáhlejších monografií na zkoumané téma; počet odborných statí, publikovaných v tištěných periodických nebo na webových stránkách výzkumných institutů, je samozřejmě mnohonásobně vyšší. Asi pro nejpodrobnější přehled prací, věnujících se zahraničně-bezpečnostní politice EU, lze doporučit stránky FORNET – A network for research and teaching on European foreign policy, [www.fornet.info](http://www.fornet.info)

- <sup>2</sup> Kromě Eurocorps se součástí FAWEU stalo šest dalších formací: Mnohonárodní divize – Střed (Multinational Division – Central, součást NATO Allied Command Europe Rapid Reaction Force – ACE RRF), Síly rychlého nasazení Eurofor (Eurofor/Rapid Deployment Force), Evropské námořní síly Eumarfor (Eumarfor – European Maritime Force), velitelství 1. německo-nizozemského sboru (1<sup>st</sup> German-Netherlands Corps) a Španělsko-italské obojživelné síly (Spanish-Italian Amphibious Force – SIAF), (Giessmann, 1999, s. 53).
- <sup>3</sup> Pokrok této modernizace lze sledovat prostřednictvím výročních Capabilities Improvements Charts – viz stránky Vysokého zmocněnce pro SZBP, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)
- <sup>4</sup> Bližší podrobnosti o Evropské obranné agentuře viz její internetové stránky, [www.eda.europa.eu](http://www.eda.europa.eu)
- <sup>5</sup> Jde o rozhodnutí Rady EU 2001/79/CFSP, 2001/80/CFSP a 2001/81/CFSP.
- <sup>6</sup> K začlenění hlasování kvalifikovanou většinou do Společné zahraniční a bezpečnostní politiky došlo již v Maastrichtské smlouvě, jejíž tehdejší článek J.3 odstavec 2 umožnil přijímat společné akce tímto postupem. Modifikací tohoto ustanovení provedla smlouva z Amsterdamu, na jejímž základě mají být všechna prováděcí rozhodnutí ke společným strategiím, ke společným postojům a ke společným akcím přijímána většinovým hlasováním (článek 23 odstavec 2 Smlouvy o EU). Smlouva z Nice do tohoto výčtu doplnila proceduru jmenování zvláštního zmocněnce EU (ústavní smlouva ponechala tento stav prakticky beze změny).
- <sup>7</sup> Stojí však za připomenutí, že od schválení Amsterodamské smlouvy uzavírá Unie (jako jednotný aktér) na základě článku 24 Smlouvy o EU mezinárodní dohody v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky.
- <sup>8</sup> Viz například přehled platné unijní legislativy v oblasti SZBP, <http://eur-lex.europa.eu/en/repert/18.htm>
- <sup>9</sup> Viz například vlastní případové studie autora k Vysokému zmocněnci pro SZBP (Karásek, 2006 b) a k výchozí politice EU (Karásek, 2006 a).
- <sup>10</sup> Přehled těchto misí viz stránky Vysokého zmocněnce pro SZBP, [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_applications/applications/solana/index.asp?lang=EN&cmsid=246](http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/solana/index.asp?lang=EN&cmsid=246)
- <sup>11</sup> Stejně jako Morgenthau i Waltz připouští možnost transformace systému například tak, že státy ztratí zájem o vlastní přežití a sdrúží se ve vyšší celky. Pokud by však těchto celků bylo více než jeden, i pro ně by platily stejné předpoklady anarchického systému (Waltz, 1979, s. 118). Tato úvaha je relevantní například ve vztahu ke konceptu EU jako „civilní mocnosti“, který implicitně popírá.
- <sup>12</sup> Viz kritické reakce na jejich stať (Brother Can You Spare a Paradigm?, 2000).
- <sup>13</sup> Za tato konkurenční paradigma autoři považují institucionalismus (akcentuje roli mezinárodních institucí, norem a informací), liberalismus (důraz klade na vliv vnitrostátní a mezinárodní společnosti na preference státu) a kognitivní přístupy (akcentují roli kolektivně sdílených představ), (Legro – Moravcsik, 1999, s. 10–11).
- <sup>14</sup> Jde o následující autory: Patera D. Feavera, Gunthera Hellmana, Randalla L. Schwellera, Jeffreyho W. Taliaferra, Williama C. Wohlfortha (Brother Can You Spare a Paradigm?, 2000).
- <sup>15</sup> Kenneth N. Waltz identicky vysvětluje své pojetí „přirozeného stavu mezi státy jako válečného stavu“ (Waltz, 1979, s. 102).
- <sup>16</sup> Pojmy distributivní a integrativní lze v této souvislosti ztotožnit s hrou s nulovým a nenulovým součtem.
- <sup>17</sup> Tedy v těch, které by odůvodňovaly vysvětlení pomocí konkurenčních paradigmat, jako je liberální institucionalismus nebo teorie demokratického míru.
- <sup>18</sup> Philipp Borinski současně odmítá vysvětlení pomocí neoliberalního institucionalismu vzhledem k paralýze, jež postihla mezinárodní organizace při snaze o řešení jugoslávského konfliktu. Jím navrhovaná teoretická syntéza dospívá k pojmu vzájemně dohodnutá nečinnost, která je charakterizována spoluprací velmocí bez zájmu o zisk, ale také bez ztrát (Borinski, 1997, s. 151).
- <sup>19</sup> V originále intergovernmental forum, information-sharing, norms, organizations, governance (Smith, 2004, s. 39).
- <sup>20</sup> Viz například Barša, 2003; Bücherl, 2003; Calleo, 2003; Cooper, 2003; Daalder – Lindsey, 2003; Everts et al., 2004; Grant, 2003 b; Hunter, 2002; Kagan, 2002; Sloan, 2003; Stevenson, 2003; Šedivý, 2002; Winn, 2003. Existují samozřejmě i výjimky, jako je rozsáhlá studie reflexe irácké krize z hlediska všech členských států EU: Lindstrom – Schmitt, 2004.
- <sup>21</sup> Barnettova analýza vychází z předpokladu překonání možnosti otevřeného ozbrojeného konfliktu mezi velmocemi. Tento předpoklad vyplývá jednak ze zájmu velmocí o maximalizaci hospodářského rozvoje, který je s takovým konfliktem neslučitelný, jednak z vlastnictví jaderných zbraní, které zaručují situaci MAD (mutually assured destruction), (Barnett, 2004).

## Literatura

### Prameny

- A Secure Europe in a Better World (2003): European Security Strategy. Brusel, 12. 12. 2003.
- Council Decision of 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union, 2001/80/CFSP.
- Council Decision of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union, 2001/79/CFSP.
- Council Joint Action of 20 July 2001 on the establishment of a European Union Satellite Centre, 2001/555/CFSP.
- Draft Treaty establishing the European Union, 17. 5. 2004, [www.eurotreaties.com/spinelli.pdf](http://www.eurotreaties.com/spinelli.pdf)
- EU-NATO Declaration on ESDP, 16. 12. 2002, [www.nato.int/docu/pr/2002](http://www.nato.int/docu/pr/2002) (NATO official website).

- Eurocorps. A Force for Europe and the Atlantic Alliance, 22. 4. 2004, [www.eurocorps.org](http://www.eurocorps.org) (Eurocorps official website).
- From Copenhagen to Brussels. European Defence: core documents, Vol. IV (Chaillot Paper, No. 67), compiled by Antonio Missiroli, prosinec 2003, [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org) (EU Institute for Security Studies).
- Headline Goal 2010, 20. 5. 2004, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headlines%20goals.pdf>
- Prague Summit Declaration, 21. 11. 2002, [www.nato.int/docu/pr/2002](http://www.nato.int/docu/pr/2002) (NATO official website).
- Smlouva o ústavě pro Evropu – konečná verze (CIG 87/2/04 REV 2), [www.euroskop.cz/data/index.php?p=detail&c-id=41912&h\\_kat\\_id=5352&id=5353](http://www.euroskop.cz/data/index.php?p=detail&c-id=41912&h_kat_id=5352&id=5353) (přístup: 29. 10. 2004).
- The CER guide to the EU's constitutional treaty (2004), July 2004, [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk) (Centre for European Reform).
- The European Union's „Headline Goal“ – Current Status. Appendix: Forces Attributed to the Helsinki Force Catalogue, 22. 5. 2002, [www.edi.org](http://www.edi.org) (Center for Defense Information).

## Literatura

- Aybet, Gülnur (2001): *The Dynamics of European Security Cooperation, 1945–1991*. Basingstoke: Palgrave, 2001.
- Barnett, Thomas P. M. (2004): *The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-First Century*. New York: Berkley Books, 2004.
- Barša, Pavel (2003): Zdroje amerického chování. K diskuzi o transatlantické diferenci. *Mezinárodní vztahy, ročník 38 (2003), číslo 2, s. 5–22*.
- Bonnén, Preben (2003): *Towards a Common European Security and Defence Policy. The Ways and Means of Making It a Reality*. Münster: LIT Verlag, 2003.
- Borinski, Philipp (1997): Realism and the Analysis of European Security. *Revue d'intégration européenne/ Journal of European Integration, Vol. XX (1997), No. 2–3, s. 131–152*.
- Brother Can You Spare a Paradigm? (Or Was Anybody Ever a Realist?), (2000). *International Security, Vol. 25 (2000), No. 1, s. 165–193*.
- Bühl, Heinrich (1994): Europäische Verteidigungsidentität. Das Eurokorps als erster militärischer Einsatz. *Österreichische Militärische Zeitschrift, Nr. 6 (1994), s. 18–24*.
- Bühl, Hartmut (1998): K problémům multinacionality ve vojenské spolupráci. *Mezinárodní vztahy, rok 1998, číslo 4, s. 25–28*.
- Bücherl, Wolfgang (2003): Eine Allianz für Amerika? Die NATO nach Prag. *Internationale Politik, Nr. 3 (2003), s. 55–59*.
- Calleo, David P. (2003): Power, Wealth and Equality. The United States and Europe after Iraq. *The National Interest, Summer 2003, s. 5–15*.
- Carr, Edward H. (2001): *The Twenty Years Crisis 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations*. Houndmills: Palgrave, 2001.
- Cooper, Robert (2003): Macht und Ohnmacht – aus europäischer Sicht. *Internationale Politik, Nr. 5 (2003), s. 31–38*.
- Crowe, Brian (2003): A common European foreign policy after Iraq? *International Affairs, Vol. 79 (2003), Issue 3, s. 533–546*.
- Daalder, Ivo H. – Lindsey, James M. (2003): Scheidung oder Neubeginn. Die transatlantischen Beziehungen sind an einen Wendepunkt gelangt. *Internationale Politik, Nr. 5 (2003), s. 9–20*.
- Drulák, Petr (2003): *Teorie mezinárodních vztahů*. Praha: Portál, 2003.
- Everts, Steven – Freedman, Lawrence – Grant, Charles – Heisbourg, François – Keohane, Daniel – O'Hanlon, Michael (citováno jako Everts et al., 2004): *A European Way of War*. London: Centre for European Reform, 2004.
- Forster, Anthony (1997): Defence and European Integration. *Journal of Theoretical Studies, Vol. 9 (1997), No. 3, s. 297–315*.
- Giessmann, Hans-Joachim (1999): *The „Cocooned Giant“: Germany and European Security*. Hamburg: Institute for Peace Research and Security Policy, 1999.
- Ginsberg, Roy H. (2001): *The European Union in International Politics. Baptism by Fire*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001.
- Gnessotto, Nicole (1994): Lessons of Yugoslavia. *Chaillot Paper, No. 14 (March 1994)*. Paris: EU Institute for Security Studies, 1994.
- Grant, Charles (2003 a): Reviving European Defence Cooperation. *NATO Review, Winter 2003, www.nato.int/docu/review*
- Grant, Charles (2003 b): *Transatlantic Rift: How to Bring the Two Sides Together*. London: Centre for European Reform, 2003.
- Grieco, Joseph M. (1995): State Interests and International Rule Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union. *Review of International Studies, Vol. 21 (1995), No. 1, s. 21–40*.
- Haas, Ernst (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958.
- Harris, S. A. – Steinberg, J. B. (1993): *European Defence and Future of Transatlantic Cooperation*. Santa Monica: RAND, 1993.

- Hill, Christopher (ed., 1996): *The actors in Europe's foreign policy*. London: Routledge, 1996.
- Hoffmann, Stanley (1966): *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe*. *Daedalus* 95, 1966, s. 862–915.
- Hoffmann, Stanley (1964): *The European Process at Atlantic Crosspurposes*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 3 (1964), Issue 2, s. 85–101.
- Hoffmann, Stanley (1995): *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964–1994*. Boulder: Westview, 1995.
- Hoffmann, Stanley (1990): *To the Editors (Back to the Future, Part II: International Relations and Post-Cold War Europe)*. *International Security*, Vol. 15 (Fall 1990), No. 2, s. 191–192.
- Howorth, Jolyon (1997): *National defence and European security integration: An illusion inside a chimera?* In: Howorth, Jolyon – Menon, Anand (eds.): *The European Union and National Defence Policy*. London – New York: Routledge, 1997, s. 10–22.
- Howorth, Jolyon – Keeler, John T. (eds., 2003): *Defending Europe: The EU, NATO, and the Quest for European Autonomy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.
- Hunter, Robert E. (2002): *The European Security and Defense Policy. NATO's Companion – or Competitor?* Santa Monica: RAND, 2002.
- Kagan, Robert (2002): *Síla a slabost. Střední Evropa, summit NATO, 2002*, s. 33–57.
- Karásek, Tomáš (2006 a): *CFSP after Eastern Enlargement: Causal Relationship between Change of Policy and Institutional Reform*. In: Kotábová, Věra – Plechanovová, Běla – Řichová, Blanka (eds): *Instruments of European Integration*. Praha: IPS FSV UK, 2006.
- Karásek, Tomáš (2006 b): *Ministr zahraničí EU a teorie institucionalizace*. In: Plechanovová (ed.): *Evropská unie na počátku 21. století: Reformní procesy a institucionální změna*. Praha: Karolinum, 2006.
- Legro, Jeffrey W. – Moravcsik, Andrew (1999): *Is Anybody Still a Realist?* *International Security*, Vol. 24 (Fall 1999), No. 2, s. 5–55.
- Lindberg, Leon N. (1963): *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press, 1963.
- Lindstrom, Gustav – Schmitt, Burkard (eds., 2004): *One year on: lessons from Iraq*. Chaillot Paper, No. 68 (March 2004). Paris: Institute for Security Studies, 2004, [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)
- Mearsheimer, John J. (1990): *Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War*. *International Security*, Vol. 15 (Summer 1990), No. 1, s. 5–56.
- Mills, Greg (2005): *The Security Intersection: The Paradox of Power in an Age of Terror*. Johannesburg: Wits University Press, 2005.
- Missiroli, Antonio (2003): *ESDP – post-Iraq. Building a European Security and Defence Policy: What are the Priorities?*, 12. 6. 2003, [www.cicerofoundation.org](http://www.cicerofoundation.org) (Cicero Foundation).
- Mitrany, David (1966): *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books, 1966.
- Morgenthau, Hans J. (1993): *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* [revised by Kenneth W. Thompson]. Boston: McGraw-Hill, 1993.
- Nye, Joseph S., Jr. (2004): *Soft Power: The Means to Succeed in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.
- Oberson, Frank (1998): *Intelligence Cooperation in Europe: The WEU Intelligence Section and Situation Centre*. In: Politi, Alessandro (ed.): *Towards a European Intelligence Policy*. Chaillot Paper, No. 34 (December 1998). Paris: Institute for Security Studies, 1998.
- Øhrgaard, Jakob C. (1997): *„Less than Supranational, More than Intergovernmental“: European Political Cooperation and the Dynamics of Intergovernmental Integration*. *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 26 (1997), No. 1, s. 1–29.
- Ojanen, Hanna (2002): *Theories at loss? EU-NATO fusion and the „low-politicisation“ of security and defence policy in European integration, March 2002*, <http://www.upi-fiia.com/doc/wp35.pdf> (přístup: 11. 1. 2007).
- Pijpers, Alfred E. (1991): *European Political Cooperation and the Realist Paradigm*. In: Holland, Martin (ed.): *The Future of European Political Cooperation: Essays on Theory and Practice*. Basingstoke – New York: Palgrave, 1991, s. 8–35.
- Pond, Elizabeth (2004): *Friendly Fire: The Near-Death of the Transatlantic Alliance*. Washington: Brookings Institution Press, 2004.
- Rosamond, Ben (2000): *Theories of European Integration*. Basingstoke – New York: Palgrave, 2000.
- Rosamond, Ben (2005): *The uniting of Europe and the foundation of EU studies: revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas*. *Journal of European Public Policy*, Vol. 12 (April 2005), Issue 2, s. 237–254.
- Rosecrance, Richard (2001): *Has Realism Become Cost-Benefit Analysis? A Review Essay*. *International Security*, Vol. 26 (Autumn 2001), No. 2, s. 132–154.
- Schmidt, Peter (1993): *The special Franco-German security relationship in the 1990s*. Chaillot Paper, No. 8 (June 1993). Paris: EU Institute for Security Studies, 1993.
- Sloan, Stanley R. (2003): *NATO, the European Union, and the Atlantic Community. The Transatlantic Bargain Reconsidered*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2003.
- Smith, Hazel (2002): *European Union Foreign Policy: What It Is and What It Does*. London: Pluto, 2002.
- Smith, Karen E. (2003): *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press, 2003.
- Smith, Michael E. (2004): *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

- Smith, Michael E. (1998): Rules, Transgovernmentalism, and the Expansion of European Political Cooperation. In: Sandholtz, Wayne – Stone, Sweet Alec (eds.): European Integration and Supranational Governance. Oxford: Oxford University Press, 1998, s. 304–333.
- Stevenson, Jonathan (2003): How Europe and America Defend Themselves. Foreign Affairs, March/April 2003, s. 75–90.
- Šedivý, Jiří (2002): Střet identit? USA a Evropa po 11. září. Mezinárodní vztahy, ročník 37 (2002), číslo 4, s. 5–25.
- Tonra, Ben – Christiansen, Thomas (eds., 2004): Rethinking European Union foreign policy. Manchester – New York: Manchester University Press, 2004.
- Van Staden, Alfred (1994): After Maastricht: Explaining the Movement towards a Common European Defence Policy. In: Carlsnaes, Walter – Smith, Steve (eds.): European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe. London – Thousand Oaks – New Delhi: SAGE Publications, 1994, s. 138–155.
- Waltz, Kenneth N. (1990): Realist Thought and Neorealist Theory. Journal of International Affairs, Vol. 44 (Spring 1990), s. 21–37.
- Waltz, Kenneth N. (1979): Theory of International Politics. New York: McGraw-Hill, 1979.
- White, Brian (2001): Understanding European Foreign Policy. Basingstoke: Palgrave, 2001.
- Winn, Neil (2003): Towards a Common European Security and Defence Policy? The Debate on NATO, the European Army and Transatlantic Security. European Security, Summer 2003, s. 47–68.
- Závěšický, Jan (2007): Ambice a schopnosti Evropské unie. Analýza vojenských operací na podporu míru. Mezinárodní vztahy, ročník 42 (2007), č. 2, s. 31–59.

### ***Poznámka***

*Tato stať by v publikované podobě nevznikla, nebýt výstižných a cenných připomínek jejích recenzentů, kterým chce autor touto cestou poděkovat.*