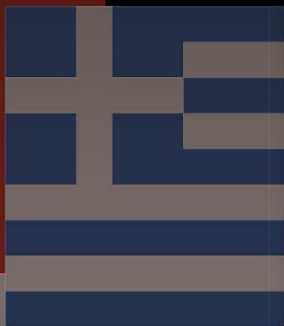


Kateřina Bocianová

Evropsk unie a Středomoří

Role Španělska a Francie



Evropská unie a Středomoří

Role Španělska a Francie

PhDr. Kateřina Bocianová

Recenzovali:

doc. PhDr. Markéta Pitrová, Ph.D.

doc. Ing. et Mgr. Petr Kratochvíl, Ph.D.

Vydala Univerzita Karlova v Praze

Nakladatelství Karolinum

Redakce Vendula Kadlečková

Grafická úprava Jan Šerých

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vydání první

© Univerzita Karlova v Praze, 2015

© Kateřina Bocianová, 2015

ISBN 978-80-246-3072-4

ISBN 978-80-246-3086-1 (pdf)



Univerzita Karlova v Praze
Nakladatelství Karolinum 2015

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

Obsah

Úvod	7
I. část	
1 Konceptualizace a teoretická východiska	12
1.1 Teoretická východiska pro zkoumání zahraniční politiky EU	12
1.2 Problémy Barcelonského procesu v roce 2005	19
1.3 Formulace tezí	26
2 Vztahy Evropské unie se Středomořím	30
2.1 Barcelonský proces v letech 2005–2007	30
2.1.1 Komplikovaný rok 2006	35
2.1.2 Řešení překážek evropské agendy	40
2.2 Návrh Středomořské unie	46
2.3 Pařížský summit Unie pro Středomoří (2008)	58
2.4 Předsednictví Francie v Evropské unii v roce 2008	62
2.5 Rok 2009 a vstup Lisabonské smlouvy v platnost	68
2.5.1 Lisabonská smlouva a její přínos pro zahraniční politiku EU	71
2.6 Předsednictví Španělska v Evropské unii v roce 2010	77
2.7 Arabské jaro a Evropská unie	84
2.7.1 Katastrofický scénář v Libyi a Sýrii	88
2.7.2 Reakce Evropské unie na probíhající změny	93
3 Analýza euro-středomořské politiky	108
3.1 Analýza Unie pro Středomoří	108
3.2 Analýza Evropské politiky sousedství	122
3.3 Analýza ekonomického aspektu euro-středomořských vztahů	130
3.4 Analýza reakce Evropské unie na arabské jaro	137
3.5 Aktuální zahraniční politika Evropské unie ve Středomoří	149

4 Shrnutí analýzy a potvrzení tezí	158
II. část	
1 Komparace Francie a Španělska	170
2 Konceptualizace	172
3 Zahraniční politika Francie a Španělska	176
3.1 Zahraniční politika Francie	176
3.2 Zahraniční politika Španělska	184
4 Francie a Španělsko v Evropské unii	195
4.1 Francie a evropská zahraniční politika	195
4.2 Španělsko a evropská zahraniční politika	200
4.3 Bilaterální spolupráce mezi Francií a Španělskem v rámci EU	209
4.4 Institucionální a osobní rovina	212
5 Shrnutí komparace	219
Závěr	225
Summary	230
Bibliografie	232

Úvod

Barcelonský proces či Euro-středomořské partnerství, spolu s Evropskou politikou sousedství, představovalo snahu o koherentní přístup Evropské unie ke středomořským zemím, a to z mnoha důvodů. Region Středomoří byl vždy vnímán jako oblast, kde se prolínají odlišné civilizace, je křižovatkou různých ekonomických systémů, odlišných politických režimů, místem setkání křesťanského, islámského a židovského náboženství a v neposlední řadě i oblastí, která pro Evropu přináší nejen různorodou zkušenost, ale i hrozby různého charakteru.

Nyní se píše rok 2015 a jak zahraniční politika Evropské unie ve Středomoří, tak i samotný region Středomoří prošel a stále ještě prochází dalekosáhlými změnami, jehož dopady a důsledky jsou pociťovány na obou březích Středozemního moře. Budoucnost se zdá ještě více nejistá, než tomu bylo v předcházejících letech vývoje Barcelonského procesu a Evropské politiky sousedství. Země severní Afriky zažily propuknutí revolucí proti místním autoritářským režimům včetně vojenské intervence NATO v Libyi, a země Evropské unie naopak zažívají jednu z nejvážnějších ekonomických krizí a celkově i krizi procesu evropské integrace.

Tato monografie je rozdělena do dvou částí. V první části se pozornost věnuje konceptu zahraniční politiky Evropské unie jako takové, neboť při zpětném hodnocení euro-středomořské politiky (Barcelonský proces, Evropská politika sousedství a nově Unie pro Středomoří) se nyní v evropských politických, diplomatických i expertních kruzích hovoří o paralýze, neschopnosti či nemožnosti Evropské unie vést efektivní zahraniční politiku, zvláště v jejím blízkém sousedství. Proto východiskem bude rozebrat, jak je obecně zahraniční politika Evropské unie definována hlavními teoretickými přístupy v mezinárodních vztazích a na základě tohoto teoretického vymezení společně s analýzou evropského vývoje,

aktuální situace v euro-středomořských vztazích a mezinárodního kontextu dokázat, kde může spočívat hlavní důvod neefektivního provádění evropské zahraniční politiky. Samozřejmě nesmí být opomenuto současně zanalyzovat i významné legislativní změny, které byly přijaty a které mají dopad na současnou podobu vnějších vztahů Evropské unie – tedy přijetí a implementace Lisabonské smlouvy.

Navíc je zcela zřejmá dichotomie stanovisek, obzvláště v posledních letech, politických představitelů Evropské unie a samotných evropských institucí, jejichž rétorika nijak nereflektuje kritické analýzy expertů na zahraniční politiku, což se projevuje obzvláště tím, že samotné strategické dokumenty příliš nereflektují zásadní změny, které se nyní odehrávají. Vedle toho se začíná i čím dál více ukazovat dichotomie diskurzů mezi představiteli národní úrovně a představiteli evropských institucí ve vztahu k evropské zahraniční politice, což se projevuje v oslabování společné dimenze zahraniční politiky a ve sledování vlastních, národních zájmů v zahraničí, a to hlavně v kontextu aktuální ekonomické krize eurozóny a jednotlivých členských států Evropské unie. Proto cílem této práce je též ukázat, jak konkrétně se toto projevuje a jaký to může mít celkový dopad na zahraniční politiku Evropské unie.

Druhá část se věnuje dvěma konkrétním členským státům Evropské unie – Francii a Španělsku, přičemž cílem této části je odpovědět na otázku, jakým způsobem a do jaké míry mohou mít *jednotlivé členské země* vliv na utváření, provádění a definování agendy zahraniční politiky Evropské unie jako celku. Proto bude aplikován koncept evropeizace, který by měl dokázat, jak identifikace národní zahraniční politiky se zahraniční politikou Evropské unie může či nemusí posílit vliv národního státu. Samozřejmě je nutné se ptát, proč se pozornost zaměří právě na Španělsko a Francii. Ve svém předešlém výzkumu jsem pozornost věnovala Španělsku jako zemi, které se v rámci Barcelonského procesu podařilo identifikovat a spojit své vlastní zájmy se zájmy evropskými, čímž si zajistila sledování vlastních cílů směrem do Středomoří jako jednoho z nejdůležitějších regionů pro svou zahraniční politiku.¹ Španělská diplomacie tak vždy byla v evropských kruzích vnímána jako velmi efektivní, co se týče ovlivňování tvorby zahraniční politiky Evropské unie právě zde. Ovšem vedle Španělska jako hráče ve Středomoří tu stojí ještě Francie, která díky svým historickým vazbám s řadou severoafrických zemí též představuje klíčový stát s významným vlivem na formulaci a pro-

1 Bocianová, K., Barcelonský proces v rámci vnějších vztahů Evropské unie – přínos Španělska, Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií (rigorózní práce), Praha 2006.

vádění euro-středomořské politiky. Proto tyto dvě země budou sloužit jako konkrétní příklady, na kterých by mělo být dokázáno, že evropská úroveň je úzce propojena s úrovní národní a jejich interakce je z hlediska zkoumané oblasti klíčová.

Analýza euro-středomořské politiky jako konkrétního příkladu zahraniční politiky Evropské unie a posléze komparace dvou členských států Evropské unie s národními zájmy ve Středomoří není v českém akademickém prostředí zpracována a ani v evropských akademických kruzích není toto téma zkoumáno komplexně, naopak vždy na základě jen úzce definovaného kritéria. Navíc jsme nyní svědky nebezpečného vývoje na jižních i východních hranicích Evropské unie, proto je tato monografie pokusem o aktuální, komplexní analýzu, která by přispěla k lepší informovanosti odborné i širší veřejnosti o oblasti, která pro Českou republiku a její zahraniční politiku dlouhou dobu nebyla prioritou, ale nyní s ohledem na aktuální vývoj a z něho plynoucí rizika se jí dostává čím dál větší pozornosti. Současně tato monografie může být i jistou inspirací pro představitele České republiky, jakým způsobem je možné ovlivňovat definování a provádění zahraniční politiky Evropské unie v jejím sousedství, ať na jihu či na východě.

I. část

1 Konceptualizace a teoretická východiska

1.1 Teoretická východiska pro zkoumání zahraniční politiky EU

Evropská unie představuje na základě svého integračního procesu ojedinělý subjekt, a to nejen v rámci modelu spolupráce mezi členskými státy, ale i na mezinárodní scéně. Od počátku své integrace byla pozornost věnována převážně integraci ekonomické, ovšem od roku 1970, kdy byl ustaven mechanismus Evropské politické spolupráce, se členské země dohodly na vzájemných konzultacích v otázkách zahraniční politiky a na možnosti zaujímat společné pozice. Od té doby se začíná hovořit o snaze Evropských společenství mluvit na mezinárodní scéně jedním hlasem.²

Od počátku 90. let, po překonání krize let osmdesátých, po přijetí Evropského jednotného aktu v roce 1987 a po pádu Berlínské zdi, Evropská unie a její integrační model nabývá ekonomicky na síle a politicky na významnosti. Proto se v evropských politických kruzích začíná hovořit o nutnosti zvýšit svou mezinárodní viditelnost a stát se globálním aktérem, který bude hrát mnohem důležitější politickou a bezpečnostní roli ve světě. K tomu měla sloužit nově přijatá Maastrichtská smlouva v roce 1993, která vytvořila pilířovou strukturu, přičemž tzv. druhým pilířem se ustavila Společná zahraniční a bezpečnostní politika a současně bylo přijato, že v roce 1996 dojde k další revizi v této oblasti.³ To se pak stalo

2 Jednalo se o neformální setkávání ministrů zahraničních věcí. Mechanismus Evropské politické spolupráce byl zcela mezivládním procesem, mimo evropské smlouvy, dohodnutým mezi vládami členských států a řízen diplomaty. V počátečních letech byla Evropská komise zcela vyloučena z účasti na tomto mechanismu. Wallace, H., Wallace, M., Pollack, M. A., *Policy Making in the European Union*, Fifth Edition, Oxford University Press, 2005, s. 433–434.

3 Stalo se tak na základě nespokojenosti některých členských států s podobou dohody o jednotlivých oblastech smlouvy, přičemž nejvíce otázek zůstalo právě v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Plechanová, B., *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*, Praha 2004, s. 113–114.

v rámci Amsterodamské smlouvy přijaté v roce 1999, kdy byla přidána i společná obranná politika založená na tzv. Petersberských úkolech, čímž se dále posílil zahraničně bezpečnostní aspekt působení Evropské unie.⁴

Z toho vyplývá, že evropští představitelé se snažili definovat a posílit roli Evropské unie jako aktéra mezinárodních vztahů. Současně se tímto konceptem začínají zabývat i teoretikové mezinárodních vztahů a evropské integrace. Je definován koncept Evropské unie jako „aktéra“⁵ a na to navazující další koncepty jako schopnost působit na mezinárodní scéně, tzv. *actorness*. Jako první s konceptem *actorness* přišel Gunnar Sjöstedt, který identifikoval pět požadavků pro tuto schopnost: sdílený závazek ke společným sdíleným hodnotám a principům, schopnost identifikovat priority jednotlivých politik, schopnost efektivně jednat s dalšími aktéry v mezinárodním systému, ochota a kapacita použít nástroje jednotlivých politik a nakonec domácí legitimita rozhodovacích procesů a priorit, které se vztahují k vnější politice.⁶

Vedle toho se objevuje i koncept tzv. „*actorship*“, kdy se, jak popsal Björn Hettne, z Evropské unie jako nástroje pro hospodářskou spolupráci stává politický aktér, který se snaží formovat vnější podmínky. Navíc na rozdíl od národního státu je podle něho Evropská unie zvláštním útvarem, regionálním institucionizovaným uskupením, přičemž v této souvislosti hovoří o tzv. regionálním působení (*regional agency*) jako o fenoménu, kdy národní státy se sdružují, aby čelily výzvám globalizace společně, neboť jako samostatné národní státy jsou slabé čelit těmto výzvám.⁷ A v neposlední řadě se objevuje i koncept „přítomnosti“ v mezinárodních vztazích, se kterým poprvé přišel C. Bretherton a J. Vogler. Podle nich má Evropská unie na základě své relativní ekonomické

4 Mimo jiné byla vytvořena funkce Vysokého představitele pro Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, do které byl následně na Evropské radě v Berlíně v prosinci 1999 jmenován Javier Solana.

5 Např. Bretherton, C., Vogler, J., *Europe as a Global Actor*, Routledge, London 1999, Bretherton, C., Vogler, J., *The European Union as a Global Actor*, 2. vyd., Routledge, London 2006, Teló, M., „Introduction: The EU as a Model, a Global Actor and an Unprecedented Power“, in: Teló, M. (ed.), *The European Union and Global Governance*, Routledge, London 2009, nebo Zielonka, J., *The EU as an International Actor: Unique or Ordinary?*, *European Foreign Affairs Review* 16, s. 281–301, 2011.

6 Sjöstedt, G., *The External Role of the European Community*, Farnborough, 1977, s. 20.

7 Hettne uvádí, že koncept tzv. *actorship* v sobě obsahuje subjektivní, institucionální, historické a strukturální dimenze za účelem poskytnout ucelený obraz regionálního působení (tedy *regional agency*) odlišného od působení národního státu. Hettne, B., *EU as a Global Actor: An Anatomy of Actorship*, Panel IV, EU in International Affairs Conference 2008.

a demografické váhy dopad na zbytek světa, přičemž tento dopad je pozorovatelný na mnoha místech.⁸

S dalším vývojem zahraniční politiky Evropské unie, zvláště na konci 90. let, se teoretický výzkum zaměřil ne již pouze na přítomnost Evropské unie jako mezinárodního aktéra, ale posouvá se dále k otázce efektivity zahraniční politiky EU. Tedy začínají se formulovat koncepty, které se snaží tuto efektivitu zachytit a které se snaží odrazit od debaty předešlé dekády mezi realismem a liberálními přístupy, zvláště neofunkcionalismem. Neofunkcionalismus jako empirická teorie odrážel stav integračního projektu, a z toho důvodu se neofunkcionalisté na počátku svého výzkumu nevěnovali zahraniční politice Evropských společenství/Evropské unie stejně tak jako realisté, kteří se nezabývali možnostmi mezinárodní spolupráce mezi státy organizované na demokratickém základě, která podle nich obecně není možná.⁹

Z toho vyplývá, že vedle těchto debat se objevují i další směry a přístupy, které se zabývají vysvětlením procesu tvorby a již zmíněnou efektivitou zahraniční politiky. Jedním z rozhodujících kritérií těchto přístupů je znalost rozhodovacího procesu, interakce mezi jednotlivými aktéry a institucemi a současně celkový kontext. Proto podle Roy H. Ginsberga a jeho analytického modelu rozhodování evropské zahraniční politiky (*Analytical Model of European Foreign Policy Decision-making*) je třeba pozornost zaměřit na tzv. vstup a výstup v procesu rozhodování, neboť právě výstupy pak mají dopad na vnější svět a ty určí efektivitu vedení zahraniční politiky Evropské unie.¹⁰

Ginsberg se při zkoumání vstupů zaměřuje na zdroje aktivity zahraniční politiky EU, přičemž tyto zdroje představují: vnější stimul, logiku kolektivní akce, národní aktéry a evropské zájmy. Teoreticky vychází z logiky neofunkcionalismu s tím, že do této teorie včlenil vnější dimenzi. Proto je zde uplatněn koncept tzv. externalizace, který vysvětluje, proč nečlenské země tlačí Evropskou unii jednat jako celek, a jaký dopad má tento vnější tlak (který je spojen s dopadem na vnitřní trh) na výsledné reakce EU. Podle něho EU reaguje tak, že buď přijme nové členy, nabídne asociační dohody nebo dohody o preferenčním obchodě, rozvojovou pomoc anebo čelí těmto vnějším tlakům, které jsou vnímány jako nemož-

8 Bretherton, C., Vogler, J., *Europe as a Global Actor*, Routledge, London 1999, s. 5.

9 Drulák, P., *Teorie mezinárodních vztahů*, Praha 2003, s. 188.

10 Ginsberg, R. H., Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 3, September 1999, s. 433–435.

né vyřešit.¹¹ Ovšem koncept externalizace a další neofunkcionalistické koncepty byly podrobeny kritice zvláště z důvodu, že nevěnují pozornost vyjednávání mezi národními státy, které ovlivňují, jak EU bude reagovat na vnější stimul.

Proto se přidávají další koncepty jako logika kolektivní akce, která odkazuje na výhodnost společného postupu před unilaterálním postupem s tím, že společně mohou členské státy jednat s nižšími náklady a riziky, než když jednájí samy. Členské státy vnímají, že v některých oblastech jsou mnohem silnější, pokud jednájí společně, než když jednájí každý zvlášť. Z toho vyplývá, že členské státy budou nadále uplatňovat společnou váhu jako ekonomický a politický blok s vážným dopadem na řadu států i ve chvíli, kdy se nadále nerozvinou kapacity aktéra na mezinárodní scéně. Kritériem pro integraci v zahraniční politice je, zda-li potenciální zisk ze společné akce převažuje nad náklady ze ztráty suverenity.

Další otázkou je role národních aktérů, kdy se akademici zaměřují na vzájemné působení národních zahraničních politik a kolektivní diplomacii a poukazují na fakt, že dochází k interakci mezi národními státy a evropskými institucemi s tím, že jednotlivé vlády využívají zahraniční politiku Evropské unie pro prosazování svých národních zájmů. Pro malé státy je společná zahraniční a bezpečnostní politika jedním z nejdůležitějších nástrojů pro sledování svých zahraničněpolitických cílů. Co se týče zájmů evropských, ty se vytváří ve chvíli, kdy Evropská unie vytváří politiku nikoliv na základě vnějšího stimulu, ale na základě vnitřní dynamiky a zájmů v evropském duchu, z čehož pak vyplývá specifická zahraniční politika Evropské unie, která je založena na spolupráci mezi členskými státy a evropskými institucemi a vyznačuje se unikátním charakterem. Ginsberg uvádí např. zvláštní partnerství s některými regionálními bloky či jednotlivými státy, ochrana lidských práv jako podmínka pro uzavření asociačních dohod či strategie pro harmonizaci právních systémů a trhů v kandidátských zemích před přistoupením.¹²

Stejně jako byl a je neofunkcionalismus v rámci procesu evropské integrace nadále rozvíjen novými přístupy s ohledem na jeho nedostatečné vysvětlení zahraniční politiky Evropských společenství/Evropské unie, tak i v rámci realismu a následně neorealismu došlo k dalšímu teoretickému rozvoji, aby mohly být tyto teorie aplikovány na stále probíhající proces evropské integrace. Neorealisté navazující na realisty se snaží proces evropské integrace vysvětlit postupným rozšiřováním kon-

11 Tamtéž, s. 437.

12 Tamtéž, s. 439.

ceptu, ve kterém podle nich hnací silou integrace jsou stále jen národní státy a sledování jejich zájmů, ale začínají brát v potaz dopad domácí a mezinárodní politiky na národní proces rozhodování spolu s vlivem nadnárodních institucí. Proto současný neorealismus považuje instituce a pravidla evropské integrace za výsledek mezivládní dohody mezi slabými a silnými aktéry, přičemž silné státy prosazují svůj zájem v určité oblasti evropské politiky a slabé státy prostřednictvím společných institucí získávají určitý vliv.¹³

Co se týče realistického a neorealistického pohledu na zahraniční politiku Evropské unie, tento pohled byl ale dlouho přehlížen, právě s ohledem na menší roli realismu při výzkumu procesu evropské integrace. Nicméně po roce 2000 se začínají objevovat teoretické práce, které se zaměřují jak na mezinárodní úroveň s tím, že se zkoumají efekty struktury mezinárodního systému na Evropskou unii, tak i na tvorbu a provádění zahraniční politiky Evropské unie, kdy Evropská unie ze snahy ovlivňovat své mezinárodní prostředí (tzv. *milieu shaping*) formuluje a provádí zahraniční politiku, která představuje kolektivní pokus toto vnější prostředí formovat ve prospěch svých zájmů a hlavně ve prospěch zájmů svých největších členů.¹⁴

Na neorealismus a na snahu analyzovat tvorbu národních zájmů na národní úrovni a proces rozhodování na úrovni evropské navazují další směry, kdy prvním z nich je intergovernmentalismus, tedy mezivládní přístup, který lze rozdělit na neorealistický a na liberální. Národní vlády jsou ochránci státní moci, zájmů, preferencí a suverenity. Neorealistický mezivládní přístup vnímá Evropskou unii jen jako fórum, kde se jednotlivé vlády periodicky setkávají a dojednávají nové smlouvy, které posilují jejich zájmy a moc. Nicméně tento směr nadále nevěnuje pozornost roli nadnárodních institucí při jednání s národními státy.¹⁵ V této souvislosti

13 P. Drulák uvádí dvě možné realistické interpretace evropské integrace: první interpretace H. Morgenthaua, který uvádí, že evropská integrace vychází z logiky mocenské rovnováhy, přičemž Schumanův plán je interpretován jako snaha Francie zabránit obnovení německé hegemonie na kontinentu. A druhá interpretace je podle neorealisty K. Waltze, který uvádí, že integrace začíná v okamžiku, kdy tradiční evropské velmoci ztrácí své postavení a dostávají se do stínu dvou supervelmocí. Tím evropské státy přestávají být sobě navzájem hrozbami. Vznikají tak podmínky pro evropskou spolupráci a předešlé konflikty států se přeměňují do podoby sporů na půdě Evropských společenství. Drulák, P. Teorie mezinárodních vztahů, s. 188–189.

14 Hyde-Price, A., „Normative“ power Europe: a realist critique, *Journal of European Public Policy*, 13:2 March 2006, s. 222–223.

15 Pijpers, A., *European Political Cooperation and the Realist Paradigm*, in: Holland, M. (ed.), *The Future of European Political Cooperation: Essays on Theory and Practice*, New York 1991, s. 31–32.

lze uvést Roberta Putnama a jeho dvoustupňovou teorii her, která předpokládá, že mezinárodní jednání jsou úspěšná tehdy, pokud národním vládám přinášejí prospěch na národní úrovni. Následně se akademická pozornost věnovala druhému přístupu, a to liberálnímu mezivládnímu přístupu, jehož představitelem je Andrew Moravcsik.

Hlavními aktéry jsou nadále národní státy, které prosazují své národní zájmy, které vyplývají z požadavků vnitřní politiky států. Takže vláda musí nejprve uspokojit požadavky aktérů na domácí scéně a pak je formulován národní zájem, který je posléze prosazován vládou během vyjednávání na evropské úrovni. Nadnárodní instituce zde již podle tohoto přístupu hrají roli, a to díky jejich usnadňování spolupráce, zajištěním dojednaných dohod a udržováním procesu integrace mezi jednotlivými mezivládními konferencemi. Ovšem tyto instituce nejsou samotnými aktéry, stále se jedná o nástroje národních států.¹⁶ Co se týče vztahu mezivládního přístupu a zahraniční politiky Evropské unie, podle P. H. Gordona Evropská unie přijme skutečnou zahraniční a bezpečnostní politiku jen tehdy, pokud mezi členskými státy existuje konsenzus, že tato politika je v jejich zájmech.¹⁷

Nicméně tento relativně vlivný přístup v akademickém prostředí též čelí kritice, a to konkrétně za to, že svým důrazem pouze na národní státy přehlíží dopad sdílené historie, zvyků, pokračující spolupráce v rámci evropských institucí a z toho plynoucích institucionálních norem a hodnot na jednotlivé národní představitele při procesu rozhodování. Proto je důležité uvést konstruktivistické přístupy, které se zabývají vlivem idejí a norem na proces evropské integrace. Konstruktivismus obecně představuje směr, který vychází z předpokladu, že realita mezinárodních vztahů je sociální konstrukcí vytvářenou a udržovanou prostřednictvím diskurzu a praxe aktérů mezinárodních vztahů. Navíc se konstruktivismus zabývá debatou o vztahu mezi aktérem a strukturou (tedy otázkou, zda struktura – mezinárodní systém vytváří aktéry – státy, nebo naopak) s tím, že podle nich jsou struktura i aktér rovnocenné, a proto se vzájemně ovlivňují.¹⁸

Ve vztahu k evropské integraci a k EU jako objektu konstruktivistického výzkumu z toho pak plyne, že konstruktivismus se zabývá tím,

16 Moravcsik, A., Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*, Volume 31, Issue 4, December 1993, s. 473–524.

17 Gordon, P. H., *Europe's Uncommon Foreign Policy: Prospects for Foreign and Security Policy Integration in the European Union*, Council on Foreign Relations, New York, 1996, s. 12.

18 Drulák, P., *Teorie mezinárodních vztahů*, s. 123.

jak ideje a normy definují mezinárodní strukturu, která vytváří identity, zájmy a zahraničněpolitické nástroje států a jak státy a nestátní aktéři reprodukují tuto strukturu a současně ji přeměňují.¹⁹ Konstruktivisté současně nepopírají existenci materiální reality, ovšem tato realita je závislá na významu, který ji připisují aktéři. Konstruktivismus má též různé přístupy, jako například sociální konstruktivismus, který interpretuje globální politiku jako sociální interakci, ve které se jednotliví aktéři angažují. Tyto procesy sociální interakce aktérů ovlivňují a mění jejich vnímání o sobě a o ostatních. Ve vztahu k evropské integraci se objevuje sociologický konstruktivismus, který chápe evropské instituce jako nositele určitých evropských idejí, které pak jejich prostřednictvím přecházejí do národních identit členských států.

Co se týče aplikace konstruktivistických přístupů na zahraniční politiku Evropské unie, konstruktivisté kombinují analýzu materiálních struktur s výzkumem vnímání a významů, které jim relevantní aktéři přisuzují, a z toho plynoucí zkoumání schopnosti Evropské unie formovat události jak uvnitř svých hranic, tak i mimo své hranice, a to buď svou vlastní vůlí v procesu integrace anebo jako reakce na očekávání a požadavky vnějších aktérů.²⁰ Navíc další teoretici uvádí důležitost společného vnímání zkušenosti, tedy míru a smíření, které představuje hodnoty, které zásadním způsobem ovlivňují tvorbu a provádění zahraniční politiky. To znamená, že je třeba zkoumat dopad sdíleného pocitu evropské identity na proces zahraniční politiky. Například C. Hill uvádí, že účast členských zemí na společné zahraniční a bezpečnostní politice posiluje pocit sdílené identity a současně posiluje o této identitě povědomí a současně debatu, co by Evropa měla ve světě dělat. Proto podle něho je zahraniční politika silná v hodnotách, kde je slabá ve své schopnosti ovlivňovat, čímž se evropská diplomacie stala viditelnou pro svůj odlišný systém principů.²¹

Dále konstruktivistický přístup definuje Evropskou unii jako civilního či normativního aktéra. Poprvé s termínem civilní síla (*civilian power*) přišel F. Duchène (v roce 1972), který tímto konceptem chtěl označit jedinečnou roli Evropských společenství ve světě. Podle něho Evropská unie představuje model smíření a míru pro ostatní regiony ve světě. Předpokládal, že i když si členské státy budou zachovávat svou defenzivní pozici, Evropská unie by se mohla stát první oblastí, kde by válka

19 Barnett, M., Social Constructivism, in: Baylis, J., Smith, S. (eds.), *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2005, s. 252.

20 Chebakova, A, *Theorizing the EU as a global actor: a constructivist approach*, ECSA-Canada Biannual conference, 25-27 September 2008, Edmonton, s. 5.

21 Hill, S. (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Routledge London 1996, s. 9.

mohla být přeměněna v mír.²² Na to navázali další jako K. Twitchett nebo M. E. Smith, kteří definovali Evropskou unii jako aktéra, který nedisponuje vojenskými prostředky, ale je schopen ovlivnit další mezinárodní aktéry skrze prostředky diplomatické, ekonomické a právní. Přičemž Smith k tomu dodává, že Evropská unie má dopad na světovou politiku právě tím, že není vojenskou supervelmocí.²³

Vedle tohoto termínu se užívá i termín normativní síly (*normative power*), který byl zaveden I. Mannersem (2002). Ten definuje Evropskou unii jako normativního aktéra, který se snaží ostatní státy vést k tomu, aby se staly členy nebo partnery politické komunity, přičemž vstup do této komunity je podmíněn přijetím norem, praktik a institucí, které nejsou prosazovány skrze nátlakové prostředky, ale spíše skrze obchod, zahraniční pomoc či skrze „efekty z příkladu“, což pak následně sousední státy stimuluje k dosažení míru a stability. Co se týče vlastních norem, Evropská unie podle něho prosazuje normy, které považuje za univerzálně platné, tedy společné liberálně demokratické principy jako svoboda, demokracie, ochrana lidských práv a základních svobod, vláda práva atd. Navíc důležité je právě to „prosazování“: není to jen na základě jejich univerzality, ale na základě prostředků, které EU využívá pro jejich šíření.²⁴ Oba termíny, jak civilní, tak normativní síla, byť se definice Duchèna a Mannerse v některých aspektech liší, vychází z normativní představy Evropské unie o své jedinečnosti jako aktéra mezinárodních vztahů, která je odlišná od všech ostatních mezinárodních aktérů a řada teoretiků považuje oba termíny za dvě strany jedné mince.

1.2 Problémy Barcelonského procesu v roce 2005

Po teoretickém vymezení Evropské unie jako mezinárodního aktéra a možném teoretickém vysvětlení tvorby a provádění zahraniční politiky Evropské unie je třeba, než budou formulovány jednotlivé teze pro následnou analýzu, stručně zmínit konkrétní kontext euro-středomořské politiky, aby tyto teze a výzkumné otázky byly konkrétně uchopitelné.

22 Ginsberg, R. H., *Narrowing the Capability-Expectation Gap*, s. 445.

23 Twitchett, K., *Europe and the World*, London 1973, Smith, M. E., *The Europeanization of European Political Co-operation: Trust, Transgovernmental Relations and the Power of Informal Norms*, Centre for German and European Studies, 1996.

24 Prostředky, které EU používá pro šíření svých norem, jsou podle Mannerse: „nákaza“ (*contagion*), informační šíření, šíření procedur, přenos (*transference*), otevřené šíření (*overt diffusion*) a kulturní filtr (*cultural filter*), Manners, I., *Normative Power Europe Reconsidered*, CIDEI Workshop Oslo, October 2004, s. 5.

Z toho důvodu budu vycházet z analytických závěrů svého výzkumu v roce 2005, ve kterých jsem zhodnotila výsledky předešlých deseti let euro-středomořského partnerství a charakterizovala jsem hlavní možné problémy a komplikace, které by mohly nastat v dalším rozvoji této politiky v letech budoucích. Poté tyto závěry zasadím do teoretického rámce a zformuluji teze, které pak budou potvrzeny nebo vyvráceny analýzou vývoje euro-středomořské politiky od roku 2006 až do současnosti.

Barcelonský proces byl zahájen na první Euro-středomořské konferenci ministrů zahraničních věcí zemí Evropské unie a zemí jižního Středomoří a Blízkého východu, která se konala 27.–28. listopadu 1995 v Barceloně, kam se sjeli zástupci patnácti zemí Evropské unie a dvanácti zemí středomořské oblasti.²⁵ Zástupci všech těchto států přijali na závěr konference tzv. Barcelonskou deklaraci (*Barcelona Declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference*), která se stala základem pro Euro-středomořské partnerství, nazývajícím se od tohoto okamžiku Barcelonský proces. Jednalo se o široký rámec politických, ekonomických a sociálních vztahů mezi zeměmi na obou březích Středozemního moře. Podle Evropské komise se jednalo o unikátní a ambiciózní iniciativu, která znamenala zásadní průlom ve vztazích se zeměmi Středomoří.²⁶

O podstatě tohoto partnerství se lze dočíst v preambuli Barcelonské deklarace. Partnerství mělo být trvalým rámcem pro kooperaci a sdílení problémů středomořského regionu. Je zde zdůrazněna multilaterální povaha vztahů, společné rysy kultury a historie zúčastněných zemí a je zde zformulována zásada spolupráce a solidarity s tím, že je nutné při budování partnerství zároveň přihlížet k odlišným prvkům a hodnotám.

V Barcelonské deklaraci je stanoveno, že toto partnerství má vzniknout skrze posílený politický dialog založený na pravidelném základě, skrze rozvoj ekonomické a finanční spolupráce a skrze větší důraz na sociální, kulturní a lidskou dimenzi. Tak byly definovány tři aspekty, či přesněji řečeno tzv. tři koše v rámci Barcelonského procesu. První koš byl nazván Politické a bezpečnostní partnerství: vytvoření společné zóny míru a stability (*Political and security partnership: Establishing a common area of peace and stability*), druhý koš se nazýval Ekonomické a finanční partnerství: budování zóny sdílené prosperity (*Economic and financial partnership: Creating an area of shared prosperity*) a třetí koš nesl název

25 V Barceloně bylo přítomno 15 ministrů zahraničních věcí Evropské unie a 12 ministrů zahraničních věcí středomořské oblasti, tedy Maroka, Alžírsko, Tuniska, Egypta, Jordánska, Izraele, Palestinských autonomních oblastí, Libanonu, Sýrie, Turecka, Kypru a Malty.

26 Viz http://europa.eu.int/comm/external_relations/.

Partnerství v sociálních, kulturních a občanských záležitostech: rozvoj lidských zdrojů, podpora porozumění kultur a výměna mezi občanskými společnostmi (*Partnership in social, cultural and human resources: Developing human resources, promoting understanding between cultures and exchanges between civil societies*).

Evropská unie vycházela při formulaci nové, ambiciózní euro-středomořské politiky z předpokladu, že existuje vztah mezi bezpečností v Evropě a stabilitou ve středomořském regionu, což konkrétně znamenalo, že bylo v životním zájmu Evropy, aby se začaly řešit problémy tohoto regionu, které mají vliv na ekonomické, sociální, politické a vojenské aspekty bezpečnosti. Tím byla vyjádřena naděje, že procesem demokratizace a ekonomickým rozvojem ve Středomoří budou eliminovány hrozby evropské bezpečnosti. Proto byly obsáhle definovány všechny výše uvedené koše partnerství. Pro přehlednost to lze shrnout do následující jednoduché tabulky²⁷:

Cíle	Prostředky	Mechanismy
mír	demokracie	dialog
stabilita	ekonomický rozvoj	výměna
sdílená prosperita	sociální, lidský a kulturní	spolupráce
	rozvoj	

Po provedení analýzy následného vývoje jednotlivých košů do roku 2005 se došlo k těmto závěrům. Co se týče politického a bezpečnostního partnerství, jeho slovní obraty obsažené v jednotlivých deklaracích Evropské unie vyznívaly velmi ambiciózně, když se hovořilo o nutnosti dosáhnout „míru“, „stability“ a „prosperity“ v prostoru Středomoří, a to z důvodu zajištění bezpečnosti Evropy. Patrný pak byl ostrý kontrast mezi rétorikou obsaženou v dokumentech Barcelonského procesu a malým množstvím opatření, která byla přijata pro plnění stanovených cílů. Hlavní témata politického partnerství jako právní stát, ochrana lidských práv a demokracie, která se v souvislosti s desátým výročím Barcelonského procesu v roce 2005 Evropská unie pokusila posunout mezi skutečně klíčové priority partnerství, narážela na tuhý odpor arabských zemí v čele s Egyptem, který v té době začal hovořit o principu nevměšování se do vnitřních záležitostí a o respektování specifik jednotlivých států.

27 Zaafrane, H., Mahjoub, A., *The Euro-Mediterranean Free Trade Zone: Economic Challenges and Social Impacts on the Countries of the South and East Mediterranean*, Mediterranean Politics, Vol. 5, Spring 2000, s. 10.

Dalším problémem byl fakt, že Evropská unie upřednostňovala bezpečnostní dialog před politickým. Většina arabských zemí projevovala zájem o větší informovanost, ale spolupráci se bránila, neboť přetrvávala nedůvěra vůči záměrům Evropské unie ze strachu použití tzv. humanitární intervence k omezování národní suverenity v zájmu ochrany společných hodnot jako ochrana lidských práv či demokracie.²⁸ Proces se tak omezoval na informování partnerských zemí o cílech a nástrojích prevence konfliktů a civilního zvládání krizí, a nelze tudíž hovořit o skutečné spolupráci. V oblasti nešíření zbraní hromadného ničení, které též figurovalo v tomto partnerství, hrozilo nebezpečí, že jednání o této otázce povede k další konfrontaci mezi Izraelem a arabskými státy, neboť arabské státy kladly důraz na odzbrojení (Izraele), a Izrael naopak chtěl hovořit o problematice nešíření zbraní hromadného ničení v kontextu regionální bezpečnosti.

V průběhu Barcelonského procesu se navíc některé členské státy EU, hlavně Francie a Malta, snažily o přijetí Euro-středomořské charty míru a stability, která by prohlubovala politickou spolupráci. Její návrh byl předložen na setkání ministrů zahraničních věcí v Marseille v listopadu 2000, ale na poslední chvíli bylo její přijetí zablokováno zástupci Palestinské samosprávy a Sýrie s poukazem na obnovení násilností na Blízkém východě (propuknutí druhé intifády) a na dosavadní neschopnost Euro-středomořského partnerství zlepšit situaci. Od té doby práce na Chartě postupně ustupovala do pozadí a ve výročních dokumentech z roku 2005 se již zmiňuje pouze možnost uzavřít v delší perspektivě Euro-středomořský pakt.²⁹ Ovšem stojí za pozornost skutečnost, že návrh „bezpečnostního paktu“ nebyl arabskými státy příliš dobře vnímán, neboť termín „pakt“ připomínal dobu evropského kolonialismu na Blízkém

28 Nová strategická koncepce přijatá v roce 1999 na summitu NATO ve Washingtonu totiž dává zelenou intervencím v případě konfliktů mimo území členských států. Jižní středomořské státy, které leží v oblasti označované v materiálech NATO jako „blízké zahraničí“, se pokládají za potenciální cíl možného zásahu. Ke všemu bylo negativně přijato vytvoření intervenčních středomořských jednotek v rámci Západoevropské unie (EUROMARFOR a EUROFOR), přestože bylo avizováno předem, že budou určeny pouze pro humanitární účely v rámci tzv. Petersberských úkolů (živelné pohromy, evakuace státních příslušníků z místa konfliktu atd.). Bureš, J., Euro-středomořské partnerství pět let po Barcelonské konferenci, Mezinárodní politika, č. 11, 2000, s. 5, Joffé, G., Southern Attitudes towards an Integrated Mediterranean Region, s. 18.

29 V Předsednické deklaraci z výroční konference v Barceloně je znění následující: „Consider any confidence and security-building measures that could be taken between the parties with a view to the creation of an area of peace and stability in the Mediterranean“, including the long term possibility of establishing a Euro-Mediterranean Pact to that end.“ Viz http://europa.eu.int/comm/external_relations/.

kém východě s odkazem na Bagdádský pakt, takže pokud se má hovořit o tomto nástroji, tak jediné jako o „Chartě stability“.³⁰ A i v tomto případě byly vyjadřovány výhrady, neboť pojem stabilita prý podle arabských států v sobě skrývá implicitní vyjádření neměnnosti hranic, což může znamenat posvěcení izraelské okupace.

Evropská unie se snažila přijímat opatření k posílení důvěry (*confidence building*), což se jevílo též jako problematické (už s ohledem na fakt, že arabské země odmítly termín *posílení důvěry* a v dokumentech se objevovalo pouze *partnership building measures* – opatření pro budování partnerství). Na první pohled bylo navíc zřejmé, že agenda Barcelonského procesu se zaměřovala spíše na prevenci budoucích konfliktů v regionu než na vyřešení těch stávajících. Například v rámci Barcelonského procesu se téměř nehovořilo o napětí mezi Tureckem a Řeckem, a s tím spojený problém Kypru, nebo se nezmiňoval konflikt na Západní Sahaře. Všechny tyto problémy samozřejmě podkopávaly důvěru mezi účastníky Euro-středomořského partnerství (nemluvě o blízkovýchodním konfliktu), a proto kroky k posílení důvěry nebyly příliš efektivní.

Dále dominance Evropské unie v Barcelonském procesu představovala další hlavní překážku k budování symetrického a vzájemného partnerství a „spoluvlastnictví“, které je důležité pro vytvoření důvěry. Středomořské státy totiž nedisponovaly silnou vyjednávací pozicí, a proto měly menší šance ovlivňovat agendu prvního koše. Tyto státy se tak často dostávaly jen do pasivní, podřadné pozice a přijímaly ustanovení Evropské unie.

Ekonomické a finanční partnerství bylo ústřední částí Barcelonského procesu a jakýmsi „motorem“ Euro-středomořského partnerství. Bylo tomu tak z několika důvodů: nejenže se členské státy Evropské unie v této oblasti relativně shodly v porovnání s otázkami politickými, bezpečnostními a kulturními, kde se postoje členských států lišily a kde si členské státy chtěly zachovat rozhodující slovo na národní úrovni, ale též pro Evropskou unii byl ekonomický neúspěch v zemích Středomoří vnímán jako největší bezpečnostní hrozba. Opatření v rámci ekonomického koše byla založena na předpokladu, že vytvoření zóny volného obchodu je nejvhodnějším prostředkem pro ekonomický rozvoj daných zemí.

Vlády středomořských zemí vnímaly efektivní ekonomické a finanční partnerství jako nejdůležitější aspekt Barcelonského procesu, neboť sliboval zlepšení jejich přístupu na trh Evropské unie, zvýšenou finanční pomoc a asistenci při ekonomické a administrativní restrukturalizaci.

30 Gomez, R., *Negotiating the Euro-Mediterranean Partnership*, s. 79.

Evropská unie naopak očekávala, že multilaterální přístup usnadní proces akomodace obchodu, investic a daňových zákonů ve středomořských zemích standardům Evropské unie a pravidlům Světové obchodní organizace. Ovšem pro vytvoření fungující a přínosné zóny volného obchodu by měli partneři zavést principy tržního hospodářství a podstoupit reformy v ekonomické, sociální a institucionální oblasti s důrazem na odstranění překážek pro příliv přímých zahraničních investic.³¹ Nicméně novým investorům se v podstatě nenabízelo nic nového ve srovnání s již existujícími dohodami o přidružení a spolupráci.³² Další otázkou bylo, zda podmínka institucionální a politické konvergence brala v potaz kulturní zvláštnosti jednotlivých zemí a zda bylo možno přizpůsobit se evropskému modelu, který byl do značné míry evropskými představiteli považován za univerzální. Tyto otázky měly být zodpovězeny v rámci prvního koše, což se již výše ukázalo jako problematické, když např. připomeneme obviňování středomořských států z vměšování Evropské unie do vnitřních záležitostí a z kulturního imperialismu.

Problémem dále byla existující ekonomická nerovnost mezi evropskými a středomořskými partnery a mezi středomořskými partnery navzájem, jejíž vyrovnání se nedalo v blízké budoucnosti očekávat, a tím se zamezilo důležitému procesu regionální integrace jako předstupně k zóně volného obchodu. Navíc pokud by začala fungovat zóna volného obchodu, volný obchod by uspíšil selekci konkurenceschopných a nekonkurenceschopných firem s následnými úpadky některých z nich, což by bylo doprovázeno negativními sociálními dopady. Došlo by k obrovským přesunům pracovních sil do konkurenceschopnějších oblastí a i přes rekvalifikační kurzy by docházelo k sociálnímu napětí. Dále se

31 Jednalo se hlavně o modernizaci ekonomických struktur, výrobního sektoru a o podporu soukromého sektoru, dále o modernizaci sociálních struktur, zmírňování negativních efektů skrze sociální programy zacílené na nejvíce potřebné vrstvy obyvatelstva a vytvoření institucionálního rámce pro zavedení tržního hospodářství. Příliv soukromého kapitálu byl zdůrazňován, protože se tím měl stimulovat růst životního standardu, snižování nezaměstnanosti a jako důsledek pak snižování migrace. Zaafrane, H., Mahjoub, A., *The Euro-Mediterranean Free Trade Zone: Economic Challenges and Social Impacts on the Countries of the South and East Mediterranean*, s. 12–13.

32 Některým středomořským státům, jako Maroko a Tunisko, se podařilo přitáhnout příliv soukromého kapitálu díky privatizaci, ale zbytek států v severní Africe a na Blízkém východě nedisponuje komparativními výhodami jako Latinská Amerika či jihovýchodní Asie. Toky přímých investic do středomořských zemí v průběhu 90. let podstatně stagnovaly a region absorbuje pouze 5 % všech přímých investic směřujících do rozvojového světa. Jak již bylo zmíněno, překážky pro přímé investice vězí v politické a právní nejistotě těchto zemí. Jedinou výjimkou je energetický sektor, ale jinak evropské obchodní společenství neaplnily očekávání Barcelonského procesu. Gomez, R., *Negotiating the Euro-Mediterranean Partnership*, s. 83–84.

musí vzít v potaz dopad na veřejné finance. Odstranění celní ochrany před importy z Evropské unie by vedlo ke snížení rozpočtových příjmů středomořských zemí. Státy by se snažily vyrovnat úbytek příjmů buď zvýšením daně z přidané hodnoty, čímž by byli negativně postiženi spotřebitelé, anebo snížením veřejných výdajů, což by bylo nekompatibilní se snahou povzbudit investování a nevhodné v době restrukturalizace průmyslu z důvodu odstraňování bariér. A v neposlední řadě se kritizuje technika vyjednávání ze strany Evropské unie, která citlivé otázky vypustila z Barcelonské deklarace a projednávala je na bilaterální úrovni. Tím si zajistila dominantní postavení, a bránila tak kolektivnímu vyjednávání. Dále chyběly jasné časové harmonogramy a stanovení priorit toho, co má být učiněno nejdříve. Tak středomořské státy nebyly ničím nuceny podstupovat nutné reformy.

Partnerství v sociálních, kulturních a občanských záležitostech též obsahovalo několik problematických bodů. I přes zahrnutí těchto důležitých aspektů do Barcelonského procesu byla Evropská unie partnery obviňována z nekoloniálních postojů a ze snahy vnutit rozvojevému světu své kulturní a sociální hodnoty, jak bylo uvedeno výše. Evropská unie i tady upřednostňovala oblast migrace, terorismu, organizovaného zločinu a obchodu s drogami před sociálními a kulturními otázkami. Navíc tento koš byl pouze záležitostí vlád a elit, to znamená, že vliv dalších aktérů, jako nevládní organizace či zástupci občanských společností, byl nedostatečný, přičemž právě oni by měli hrát hlavní roli. Problém totiž spočíval v tom, že ve státech jižního Středomoří vládly vlády autoritativní povahy, které nechtěly povolit existenci jiných nezávislých aktérů, kteří by mohli ohrozit jejich výsadní postavení. To souviselo i se strachem vládních elit z volného přístupu širokých vrstev obyvatelstva k informacím, jak je zmíněno mezi cíli v tomto koši. Proto i zde tyto vlády chovaly k iniciativám třetího koše nedůvěru.

Dalším problémem, který se v roce 2005 vážně řešil, byla vedle boje proti terorismu, otázka migrace. Prioritami byla podpora legální migrace a integrace migrantů, protože si Evropská unie začala uvědomovat budoucí potřebu levné pracovní síly a budoucí možné napětí v evropských společnostech. Dále se usilovalo o značné snížení ilegální migrace a obchodování s lidmi. K tomu mělo sloužit uzavírání dohod o navracení ilegálních přistěhovalců (*readmission agreements*), od kterých si Evropská unie slibovala úspěšné řešení. Problémem ale bylo, že ze strany středomořských států se projevovala liknavost uzavírat podobné smlouvy, neboť jejich prioritou bylo naopak včlenit do vzájemných smluv možnost volného pohybu osob a pracovní síly.