

## Evropská integrace: verze EU/NATO

Oskar Krejčí

Čas je velmi důležitá – byť skrytá – osa nejzávažnějších sporů v teorii mezinárodní politiky. A to přinejmenším od roku 1939. Tehdy britský diplomat, historik a teoretik mezinárodní politiky Edward H. Carr publikoval knihu *Dvacetiletá krize, 1919-1939*. Od této chvíle je zřejmé, že se nově vyprofilovaly dvě linie uvažování o mezinárodních vztazích:

- realistická, která se soustřeďuje na problematiku fungování moci ve světové politice;
- utopická, která se věnuje otázkám odstranění moci či jejích některých projevů ve světové politice.

Utajeným rozměrem tohoto sváru paradigmat je téma možné změny zákonitostí mezinárodní politiky v průběhu dějin. Pro realisty, jakým je například emeritní profesor Princeton University Robert Gilpin, se „základní přirozenost mezinárodních vztahů během tisíciletí nezměnila.“ A tak „mezinárodní vztahy jsou stále se opakující boj o bohatství a moc mezi nezávislými aktéry v prostředí anarchie“.<sup>1</sup> Či, jak napsal britský teoretik Martin Wight, „mezinárodní politika je arénou návratů a opakování; je to oblast, v níž jsou politické akce nejpravidelněji nutností.“<sup>2</sup> Pro utopisty je ovšem téměř každá událost ve světové politice důkazem kvalitativních změn – či alespoň jejich možnosti.

Současné představy o tom, že „časy se mění“, jsou velice pestré. Opakovaně lze dnes v učebnicích nalézt jako protipól realismu především anglickou školu, liberální institucionalismus a konstruktivismus. Tak trochu mezi těmito proudy kolísá vlivný americký teoretik John Ruggie, který zformuloval tezi, jenž se bezprostředně váže k tématu zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie: v případě Evropského společenství institucionální, právní a prostorové celky „neznamenají nic menšího, než vznik prvního skutečně postmoderního politického uspořádání“.<sup>3</sup>

\* \* \*

Vize Evropské unie jako mezistátní organizace, která překonala tradiční vidění mezinárodní politiky a odrhla se od užívání silových nástrojů, není neobvyklá. Historici, ekonomové, ale i sociologové politiky zdůrazňují, že u kolébky Unie stála radikální rozhodnutí několika státníků-novátorů. Jak upozorňuje například Václav Šmejkal, „existující forma evropské integrace je produktem unikátní vize evropského sjednocení a unikátní historické situace. Před-

---

<sup>1</sup> GILPIN, Robert: *War and Change in World Politics*. Cambridge etc.: Cambridge University Press, 1981, s. 7.

<sup>2</sup> WIGHT, Martin: *Why is there no International Theory?* In: *International Relations* 1960 2: 35, s. 43.

<sup>3</sup> RUGGIE, John G.: *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*. In: *International Organization*, vol. 47, No. 1. (Winter, 1993), s. 140.

pokládaná výjimečnost spočívá v tom, že evropská integrace nevznikla lineárním či logickým pokračováním předcházejícího ekonomického, politického a myšlenkového vývoje, ale že je za svůj zrod vděčna historické anomálii poválečné situace Evropy a mimořádnému výkonu vůle a představitivosti několika jedinců.<sup>1</sup> Při této, jak Šmejkal říká, „revoluci starých struktur“, zkušená garda politiků zvláště ve Francii a Německu hledala cestu, jak zabránit opakování hrůz jimi prožitých světových válek. Byli to politici jako Jean Monnet či Robert Schuman z francouzské strany a Konrad Adenauer ze strany Spolkové republiky Německo.

Dílo započaté zmíněnými politiky ocenil v roce 2013 Norský výbor udělující Nobelovy ceny míru. Ve zdůvodnění, proč Nobelovu cenu míru obdržela právě Evropská unie, se mimo jiné uvádí, že výbor Nobelovy ceny za mír udělil v meziválečném období několik ocenění osobám, které usilovaly o smír mezi Německem a Francií. „Od roku 1945 se tento smír stal skutečností“, přičemž „dnes je válka mezi Německem a Francií nemyslitelná“. A nejen to. „Norský výbor Nobelovy ceny chce poukázat na to, co považuje za nejdůležitější přínos EU: úspěšné usilování o mír a usmíření, jakož i o demokracii a prosazování lidských práv. Stabilizační úloha EU pomohla při přeměně většiny Evropy z kontinentu zmítaného válkami na kontinent míru.“ „Práce EU představuje »bratrství mezi národy« a má podobu »mírových kongresů«, a splňuje tak kritéria pro udělení Nobelovy ceny za mír, jež Alfred Nobel uvedl ve své závěti z roku 1895.“<sup>2</sup>

Při koncentraci pozornosti na Evropskou unii bez některých vazeb na státy či jiná evropská integrační uskupení lze všechna výše uvedená hodnocení přijmout. Evropská unie je bezesporu unikátní mezinárodní organizace. I když neodstranila všechny spory mezi státy, institucionalizovala normy jejich řešení bez válek. Integrací snížila počet mezistátních sporů někdy odstraněním příčin, jindy jejich přenesením do nových institucí. V některých případech se dokonce úkoly mezistátní diplomacie změnily na předmět demokratického rozhodování.

\* \* \*

Institucionální rámec, ale i praxe zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie má ovšem mnohá specifika. Počátky této politiky lze zachytit v *Jednotném evropském aktu* (podpis 1986; ratifikace 1987), jenž stanovil rámec Evropské politické spolupráce. Následně maastrichtská *Smlouva o Evropské unii* (podpis 1992; ratifikace 1993) opřela prohlubující se integraci o sloupoví, kdy se jednou z opor „Maastrichtského chrámu“ stala Jednotná zahra-

---

<sup>1</sup> ŠMEJKAL, Václav: *Poválečná evropská integrace jako revoluce starých struktur*. In: *Geneze a současnost evropské integrace*. Praha: VŠE, 2000, s. 69.

<sup>2</sup> *Souhrnná zpráva o činnosti Evropské unie – 2012*. Brusel: Evropská komise, 2013, s. 9.

niční a bezpečnostní politika. *Lisabonská smlouva* (podpis 2007; ratifikace 2009) pak stanovila v současnosti platné pojetí integrace v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, a to v článku 24 (bývalý článek 11 *Smlouvy o EU*). V něm se, konkrétně v odstavci 1, mimo jiné uvádí:

„Společná zahraniční a bezpečnostní politika podléhá zvláštním pravidlům a postupům. Je vymezována a prováděna Evropskou radou a Radou jednomyslně, nestanoví-li Smlouvy jinak. Přijímání legislativních aktů je vyloučeno. Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku vykonává v souladu se Smlouvami vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a členské státy. Zvláštní úlohu Evropského parlamentu a Komise v této oblasti vymezují Smlouvy. Soudní dvůr Evropské unie nemá v souvislosti s těmito ustanoveními pravomoc“.<sup>1</sup>

Uvedený text *Lisabonské smlouvy* ukazuje, že stupeň integrace v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky je mnohem nižší než u jiných politik Unie. Právě sféra zahraniční a bezpečnostní politiky povyšuje zájmy členských států nad celek. Technickým důvodem i projevem této skutečnosti je fakt, že kromě konsensu nezná Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku jiný způsob hledání jednotného zájmu. Rozhodnutí v Radě nelze přijímat na základě žádné – tedy relativní, absolutní nebo kvalifikované – většiny. Zároveň chybí mechanismus hledání kompromisu, protože *Lisabonská smlouva* dohodu členských států v této oblasti nevyžaduje. A tak zahraniční a bezpečnostní politika EU existuje pouze jako nahodilý společný jmenovatel politik jednotlivých států.

Jestliže například současný britský premiér komentuje jednání Unie v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky jako projev chvályhodné plurality názorů, nemá zcela pravdu: ona nejednota se neprojevuje v diskusi, ale v odlišném praktickém jednání. Výsledkem pak je, že v Evropské unii je patrná absence společného konání. A tak například samostatnost Kosova dosud uznalo 22 států z 27 členů Evropské unie. To, že v květnu 2013 Unie nedokázala kolektivně setrvat u embarga na dodávky zbraní povstalcům a jejich spojencům v Sýrii, je projevem rezignace před skutečností, že některé státy, především Francie a Velká Británie, tyto zbraně dodávat budou – byť například státy jako Německo, Švédsko, Rakousko, ale i Česko, byly pro setrvání u embarga. Evropská unie opět prokázala, že když se jedná o vyostřené konflikty, nemá zahraniční politiku – její aktivity se rozpadají na často protikladné akce jednotlivých států. Totéž platilo v době intervence do Iráku (2003), ale i při hledání jednotného postoje k rusko-gruzínské válce (2008) a podobně.

---

<sup>1</sup> *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie*. In: Úřední věstník Evropské unie. 2008/C 115/01, s. 30.

Ideály míru jsou v Evropské unii praktikovány především dovnitř této organizace. I v tomto případě platí, že jakékoliv hledání shody týkající se závažných problémů – takových, jakým je například krize Eura – vyžaduje napřed dohodu Německa a Francie; až na jejím základě je pak hledána úmluva obecná. V tomto postupu je patrná utajená politika bilateralismu. Geopolitická osa Evropské unie sahající z Berlína do Paříže se projevila i v roce 2013 při hledání řešení dluhové krize Kypru. Pozoruhodné je, že závěrečné rozhodnutí o zdanění vysokých vkladů, které přijala Rada ministrů, bylo spojeno s oznámením, že dané rozhodnutí nemusí schvalovat kyperský parlament. Kdyby bylo přijato obdobné usnesení ve vztahu k Německu či Francii, jistě by někdo připomenul, že počátky evropského parlamentarismu jsou výsledkem boje nobility za právo vyjadřovat se k daním. Na tuto skutečnost by si jistě vzpomněli v Londýně, ovšem ten nikdy nespoluvytvářel onu geopolitickou osu Evropské unie. Proto případné vystoupení Velké Británie z Unie na základě plánovaného referenda by sice EU oslabilo, ovšem nezničilo. Vystoupení Německa či Francie by však mělo pro Unii katastrofální následky.

\* \* \*

Nejednota týkající se zahraniční a bezpečnostní politiky proniká zvláštním způsobem i do struktury Evropské unie, konkrétně do vztahu roviny Evropské rady a Rady ministrů, které jsou fórem pro prezentaci samostatných politik členských států, a Komise plus Evropského parlamentu, které reprezentují v Unii prvek jednotné politiky. Ve srovnání s Radou mají Komise a parlament Unie v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky výrazně omezené pravomoci. Komise však disponuje širokou prerogativou, kterou často užívá. Evropský parlament se pak v zahraniční a bezpečnostní politice soustřeďuje především na rezoluce, které mají doporučovací a propagační význam. Příkladem může být již zmíněné Kosovo.

Evropská rada nepřijala žádné rozhodnutí, které by stanovilo, že by Unie měla jednotně sledovat politiku osamostatnění této srbské provincie a následného uznání odtrženého Kosova. Ovšem Javier Solana ve funkci Vysokého představitele Evropské unie pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku inicioval řadu diplomatických aktivit – tajených i veřejných, které postupně k odtržení Kosova vedly. Obdobně postupuje i současný komisař pro rozšíření Štefan Füle, který na přístupových jednáních o připojení Srbska k Unii prosazuje zásadu nedělitelnosti Kosova.

Analogicky je tomu v případě *Usnesení Evropského parlamentu ze dne 18. dubna 2013 o evropském integračním procesu v případě Kosova*. V článku 8 tohoto *Usnesení* Evropský parlament „opakuje, že myšlenky na rozdělení Kosova nebo jakékoli jiné země západního Balkánu jsou v rozporu s duchem evropské integrace; opakuje, že podporuje územní celist-

vost Kosova a společně dohodnutá řešení nevyřešených sporů“. Tuto zásadu by bylo možné obtížně akceptovat, i kdyby jejímu zformulování nepředcházelo například porušení rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1244 z 10. června 1999. Nabízí se otázka, jaký „duch evropské integrace“ dal Kosovanům právo vytvořit si svůj stát – a zároveň upřel totéž právo například Srbům v Kosovou či v Bosně a Hercegovině.

Varianta rozdělení Kosova může být jednou z cest ke vzájemnému porozumění mezi Prištinou a Bělehradem. Jestliže oddělení Srby obývané a pro Srby posvátné části Kosova má být způsobem nalezení kompromisu vedoucímu k dosažení trvalé dohody, pak tato cesta odpovídá duchu evropské integrace – neboť prvořadým úkolem této integrace je zajištění porozumění a míru. Nátlakovou diplomacií lze samozřejmě dosáhnout situace, kdy Srbsko uzná Kosovou v jeho dnešní podobě. To však nic nezmění na faktu, že Kosovo je státním útvarem, který nemá historické kořeny, je ekonomicky nesoběstačný a jeho obyvatelstvo má stejnou etnickou charakteristiku jako sousední Albánie. To ve svém důsledku nemůže vést k ničemu jinému, než k tomu, že se v budoucnu samostatnost Kosova opět stane předmětem sporů – třeba v podobě snah o připojení Kosova k Albánii.

Podstatné ovšem je, že tyto otázky nejsou diskutovány na úrovni orgánů Unie, které mají pravomoci k rozhodnutí – tedy především na Evropské radě. Prostá nejednota v názorech zablokuje rozhodnutí, které pak otvírá cestu k samostatnému jednání členských států a svévoli Komise. Pozoruhodné je, že se následná jednání Komise a rezoluce Evropského parlamentu zcela cíleně vyhýbají jediné zahraničně-politické doktríně, která byla přijata na půdě Unie – dokumentu *Bezpečná Evropa v lepším světě* (2003). Tam, v kapitole nazvané *Mezinárodní řád založený na účinném multilateralismu*, lze nalézt principy, kterými by se měly řídit všechny orgány Evropské unie:

„Ve světě globálních hrozeb, globálních trhů a globálních médií naše bezpečnost a prosperita stále více závisí na efektivním multilaterálním systému... Jsme zavázáni dodržovat a rozvíjet mezinárodní právo. Základním rámcem pro mezinárodní vztahy je Charta OSN... Přejeme si mezinárodní organizace, režimy a smlouvy, které budou efektivně čelit hrozbám mezinárodnímu míru a bezpečnosti, a musí tudíž být připraveny jednat, když jsou pravidla porušena.“<sup>1</sup>

\* \* \*

---

<sup>1</sup> *A Secure Europe in a Better World. European security strategy*. Brussels, 12. December 2003, s. 9  
– <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> . Český oficiální překlad těchto pasáží není přesný – viz *Bezpečná Evropa v lepším světě* –  
<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIICS.pdf>

Nabízí se otázka, zda při takovémto pojetí zahraniční a bezpečnostní politiky lze pokládat Evropskou unii za univerzální, všechny sektory objímající organizaci, která má svébytnou zahraniční politiku. Odpověď může naznačit pojetí společné bezpečnostní a obranné politiky Unie. V jejím rámci byl mimo jiné vytvořen Vojenský štáb EU (2001), Evropská obranná agentura (2004), internetová Evropská bezpečnostní a obranná škola (2005). Už v roce 2003 Evropská unie poprvé vyslala své ozbrojené síly k zajišťování míru, a to do mise v Makedonii. Od té doby do května roku 2013 Unie zorganizovala 34 vojenských či bezpečnostních operací.<sup>1</sup> Diskutovaným problémem v této souvislosti je, zda Evropská unie v uvedených aktivitách nedubluje Severoatlantickou alianci, či se s ní dokonce nesváří. Zpravidla se v této souvislosti hovoří o obtížích při hledání vztahu Evropské unie a NATO. To je zvláště významné při vědomí, že Aliance a Unie „sdílejí společné geopolitické hranice“, což údajně vyžaduje „geo-funkcionální“ dělení rolí a kooperaci.<sup>2</sup>

Jedním z velkých problémů při interpretaci role Evropské unie je její oddělování od dějin. Je bezesporu pravda, že Robert Schuman a Konrad Adenauer stáli u zrodu Unie – byli například ve svých státnických funkcích v době, kdy byla podepsána Montánní unie (1952). Schuman byl však také ministrem zahraničních věcí v době, kdy Francie spoluzakládala NATO (1949), právě tak jako Adenauer byl spolkovým kancléřem v době přijetí SRN do Aliance (1955). Jejich vnímání světa rozhodně nelze pokládat za utopistické. Třeba i proto, že Schuman byl ve vládě, a to i jako premiér, v době koloniální války Francie v Indočíně.

Aktuální vymezení vztahů Evropské unie a NATO vychází z dohody *Berlín plus* (2002) a následných doplňků, pod čímž se skrývá celá řada úmluv o spolupráci těchto organizací o využívání prostředků, sdílení informací a plánování. Zásadní pro takto naladěné vztahy je přijatá zásada, že NATO propůjčí Evropské unii své prostředky a plánovací zdroje pouze pro operace, do nichž se sama Aliance rozhodne nezasahovat. To odpovídá i pojetí tzv. petersberských misí. Operace Evropské unie na Balkáně, Iráku či Libyi pak velmi názorně ukazují, že aktivity Unie v oblasti vojenské politiky slouží jako doplněk činnosti Aliance.

Pro státníky, jakými byli Schuman a Adenauer, byly integrace v rámci Unie a Aliance komplementárními procesy, vzájemně se doplňujícími aktivitami. Obecně platí, že od počátku oba tyto západoevropské integrační celky formovali a řídili titíž lidé. A tak je tomu i dnes, kdy se sice institucionálním provedením obě tyto mezinárodní organizace mohou částečně

---

<sup>1</sup> Viz *CSDP Note – CSDP and EU Mission Update*, May 2013 – [http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/publications-downloads/CSDP%20Note%20Mission%20Update%20May%202013\\_2.pdf](http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/publications-downloads/CSDP%20Note%20Mission%20Update%20May%202013_2.pdf)

<sup>2</sup> Viz např. CORNISH, Paul: *EU and NATO: Co-Operation or Competition?* Brussels: European Parliament, 2006, s. 7 a 12.

překrývat, ovšem v politickém smyslu se doplňují. Organizační nepřesnost neznámá, že by zde nebyl společný politický zájem.

Jestliže Severoatlantická rada jako nejvyšší rozhodovací a konzultační orgán NATO rozhodne o bombardování Jugoslávie a Evropská rada jako nejvyšší orgán Evropské unie o humanitární pomoci Africe, nerozhodly tak abstraktní instituce – ale konkrétní státníci, kteří jsou v případě Aliance a Unie v zásadě titíž. O symetrii či asymetrii vztahů a o významu jednotlivých politik pak svědčí fakt, že je snadnější začít kariéru v NATO a pokračovat v Evropské unii – jak tomu bylo v případě výše zmíněných eurokomisařů – než naopak. Aliance a Unie jsou dvojčata, někdy se dokonce zdá, že siamská dvojčata.

\* \* \*

Z těchto poznatků se nabízí závěr, že integrace evropských států v rámci Evropské unie neprošla do jádra suverenity národních států – jejich zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky. Otázka otázek pak zní: může v současném světě existovat onen typ integrace, který v ideálu reprezentuje Unie, bez NATO?

Realistická škola, u jejíhož vzniku byl v úvodu této studie zmiňovaný Edward Carr, tuto otázku otázek ještě dramatičtěji. Podle ní totiž:

- Mezinárodní organizace vznikají pro zajištění tzv. malé politiky. Zásadní otázky zahraniční a bezpečnostní politiky velkých mocností se neřeší dokonce ani na úrovni takových institucí, jako je NATO: jaderné zbraně zůstávají pod výhradním velením států, které je mají, nikoliv pod společným velením Aliance.
- Mezinárodní organizace vznikají jako projev zájmu mocností. Řečeno naopak, trvají jen do té doby, pokud těmto mocnostem vyhovují.<sup>1</sup>

V tomto smyslu není Evropská unie postavena na postmoderních principech práva či solidarity, ale na principu relativní výhody pro členské státy. Integrace v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky představuje pouze, řečeno slovy nejvýznamnějšího amerického představitele ofenzivního realismu Johna Mearsheimera, „falešný příslib“.<sup>2</sup>

Na druhé straně ale platí, že dějiny Evropské unie ještě neskončily. Její projekt obsahuje řadu rozvojových – někdy ovšem protikladných – tendencí. Netřeba propadat „realistické“ skepsi. Už proto ne, že - jak napsal Edward Carr - „charakteristickou neřestí utopistů je naivita; u realistů je to sterilita“. A tak „každá zdravá lidská aktivita, a tedy i veškeré zdravé myš-

---

<sup>1</sup> Viz STEIN, Arthur A.: *Neoliberal Institutionalism*. In: *Oxford Handbook of International Relations*. Edited by Ch. Reus-Smit and D. Snidal. Oxford, New York: Oxford University Press, 2008, s. 206 (upraveno).

<sup>2</sup> MEARSHEIMER, John J.: *The False Promise of International Institutions*. In: *International Security*, (Winter 1994/1995) Vol. 19, No. 3.

lení, musí vytvářet rovnováhu mezi utopií a realitou, mezi svobodnou vůlí a determinismem“.<sup>1</sup>

Příspěvek na mezinárodní konferenci  
*Zahraniční a bezpečnostní politika Evropské Unie*,  
kterou v květnu 2013 pod záštitou prezidenta Miloše Zemana připravila  
Vysoká škola mezinárodních a veřejných vztahů Praha  
spolu se zastoupením Evropské komise v ČR

---

<sup>1</sup> CARR, Edward Hallett: *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*. New York: Perennial, 2001, s. 12 a 11.