

Univerzita Karlova

Filozofická fakulta

Ústav politologie

Diplomová práce

Bc. Jiří Hrubý

Strukturální moc Evropské Unie v Maghrebu

Structural Power of the European Union in Maghreb

Praha 2018

Vedoucí práce: doc. PhDr. Ing. Milan Znoj, CSc.

Velmi rád bych na tomto místě poděkoval vedoucímu diplomové práce doc. PhDr. Ing. Milanu Znoji, CSc. za jeho trpělivost, vstřícnost a odborné vedení, které mi psaní této práce významně usnadnilo.

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně, že jsem řádně citoval všechny použité prameny a literaturu a že práce nebyla využita v rámci jiného vysokoškolského studia či k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze, dne 6. května 2018

Jiří Hrubý

Abstrakt

Základním východiskem této diplomové práce je předpoklad, že Evropská unie (EU) představuje unikátního zahraničněpolitického aktéra, který ztělesňuje zásadní proměny instituce diplomacie k jejichž kulminaci dochází v 21. století. Tyto proměny spočívají zejména v rozšiřování agendy, počtu a typu diplomatických aktérů, rostoucím významu multilaterálních platforem a proměnách zahraničněpolitických cílů. V centru našeho zájmu se nachází koncept strukturální zahraniční politiky (SZP), který představuje analytický rámec této diplomové práce. SZP je prostředkem, jehož prostřednictvím EU vykonává strukturální moc vůči třetím zemím s cílem ovlivňovat struktury (základní organizační principy) v těchto zemích. Naším cílem je analýza a kritika SZP EU vůči Maghrebu, jelikož navzdory komplexní SZP, jež je vůči tomuto regionu vedena již od poloviny 90. let 20. století, EU zde selhala efektivně prosazovat svou strukturální moc.

Klíčová slova

strukturální moc, Evropská unie, Maghreb, zahraniční politika, diplomacie, Lisabonská smlouva, Euro-Mediterranean Partnership, European Neighbourhood Policy

Abstract

Primary assumption of this thesis is that the European Union (EU) represents a unique international actor that embodies the major changes in institution of diplomacy. These changes culminate in the 21st Century. They rest namely in widening of diplomatic agenda, increasing number and kind of actors conducting diplomacy, growing importance of multilateral frameworks and transformation of diplomatic actors' objectives. At the centre of our interest lays the concept of structural foreign policy (SFP) that constitutes an analytical framework of this thesis. SFP is an instrument through which the EU exercises its structural power towards third countries. The aim of this thesis is to provide an analysis and critique of the EU's SFP towards Maghreb. The region has been chosen as the subject of our analysis since despite a long term and continuous effort since 1990s the EU has largely failed to effectively exercise its structural power in the region.

Key words

structural power, European Union, Maghreb, foreign policy, diplomacy, Treaty of Lisbon, Euro-Mediterranean Partnership, European Neighbourhood Policy

Obsah

1. Úvod	9
2. Diplomatický systém Evropské Unie	18
2.1. Proměny diplomacie v 21. století.....	19
2.1.2. Struktury a role současné diplomacie.....	21
3. Zahraniční politika Evropské unie	29
3.1. Lisabonská smlouva.....	29
3.2. Povaha zahraniční politiky Evropské unie.....	30
4. Koncept strukturální zahraniční politiky	38
4.1. Předpoklady efektivní SZP.....	42
4.1.1. Proces učení.....	46
5. Strukturální zahraniční politika Evropské unie	48
5.1. Institucionální nastavení.....	48
5.2. Nástroje.....	50
5.3. Úspěchy a selhání strukturální zahraniční politiky EU.....	53
6. Strukturální zahraniční politika Evropské unie v Maghrebu	56
6.1. Komponenty SZP EU v Maghrebu.....	57
6.1.1. Euro-Mediterranean Partnership.....	58
6.1.2. European Neighbourhood Policy.....	59
6.1.3. Union for the Mediterranean.....	62
6.2. Vztahy EU se státy Maghrebu v rámci EMP a ENP.....	63
6.2.1. Maroko.....	63
6.2.2. Alžírsko.....	64
6.2.3. Tunisko.....	65
6.2.4. Libye.....	67
6.3. Arabské jaro.....	67
6.3.1. Průběh arabského jara v Maghrebu.....	69

6.3.2. Bezprostřední reakce EU	71
6.3. Faktory selhání SZP EU v Maghrebu	73
6.4.1 Kritika ENP	74
6.4.2. Islamismus.....	78
7. Závěr.....	81
8. Seznam použité literatury.....	83

Seznam zkratek

CFSP	Common Foreign and Security Policy
CSDP	Common Security and Defence Policy
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Area
DRK	Demokratická Republika Kongo
DSEU	Diplomatický Systém Evropské Unie
EMP	Euro-Mediterranean Partnership
ENI	European Neighbourhood Instrument
ENP	European Neighbourhood Policy
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument
EPK	Evropská Politická Kooperace
ES	Evropské Společenství
ESVČ	Evropská Služba pro Vnější Činnost
EU	Evropská Unie
EUETFA	The European Union Emergency Trust Fund for Africa
GDS	Globální Diplomatický Systém
GMP	Global Mediterranean Policy
IMF	International Monetary Fund
IS	Islámský Stát
MENA	Middle East and North Africa
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDS	Národní Diplomatický Systém
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe

OSN	Organizace Spojených Národů
SAP	Stabilization and Association Process
SZP	Strukturální Zahraniční Politika
TEU	Treaty on European Union
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union
UfM	Union for the Mediterranean
WTO	World Trade Organization
ZPEU	Zahraniční Politika Evropské Unie

1. Úvod

Zájem o Evropskou unii (EU) jakožto předmět akademického výzkumu postupně rostl spolu s tím, jak rostl její mezinárodněpolitický význam. V tomto ohledu lze rozlišit tři dimenze, ve kterých se postupně rozšiřoval a nadále se rozšiřuje vliv unijních institucí. První a nejvíce viditelnou dimenzí je teritoriální expanze. Od přijetí Maastrichtské smlouvy v roce 1992 došlo k rozšíření EU o šestnáct nových členských států a původně západoevropská organizace se postupně transformovala v organizaci pokrývající většinu evropského kontinentu, přičemž je stále očekáváno další rozšiřování v prostoru Balkánského poloostrova. Druhou dimenzi představuje růst pravomocí a obecně vlivu EU vůči členským státům. Vliv unijních institucí v současné době ve větší či menší míře zasahuje do většiny politických oblastí, a to včetně tak zásadních, jako jsou regulace trhu, měnová politika, zemědělství či rybolov. Vliv EU proniká i do oblastí, které jsou vnímány jako centrální prvky státní suverenity, jako jsou justice, vnitřní bezpečnost či zahraniční politika, což jsou oblasti, které jsou v současné době předmětem intenzivních aktivit ze strany EU. Třetí dimenzí je oblast *policy-making*, ve které došlo k výraznému posílení kapacit unijních institucí. Za mezník v posilování této dimenze lze označit již rok 1986, kdy byl přijat Jednotný evropský akt. Každá z následujících smluv (Maastrichtská a Lisabonská) následně vedla k dalšímu rozšiřování kapacit unijních institucí (Egan, Nugent & Paterson 2010, s. 1).

Zatímco ještě v 80. letech 20. století projevilo relativně málo akademiků zájem o studium EU, respektive Evropského společenství (ES) a jeho politiky, v současné době představuje studium EU jedno z hlavních akademických odvětví. Od 90. let 20. století pozorujeme značný nárůst odborné literatury, uspořádaných konferencí a nově založených institucí, které se věnují studiu EU. Rostoucí zájem o EU jako předmět výzkumu nalézáme napříč akademickými disciplínami, a to od politické vědy a mezinárodních vztahů přes právní vědu, historii, ekonomii až po sociologii. Tento zájem mnoha odborníků nám poskytl mnoho důležitých poznatků o mnohostranné povaze evropského integračního procesu. V oblasti politické vědy a mezinárodních vztahů bylo a nadále zůstává jedním z hlavních témat povaha politické moci EU a v tomto kontextu je situována i tato diplomová práce (Egan, Nugent & Paterson 2010, s. 1-2; Koops and Macaj 2015, s. 1; srov. Duchêne 1973; Galtung 1973; Bull 1982; Manners 2002; Manners 2006; Hyde-Price 2006; Aggestam 2008; Pardo 2012).

Z metodologického hlediska byly v rámci politické vědy a mezinárodních vztahů na počátku určující tradiční teorie realismu, transakcionalismu a neofunkcionalismu, které byly následně doplněny novějšími teoriemi, zejména teorií racionální volby a konstruktivismem, z jehož pozic vychází také koncept strukturální zahraniční politiky (SZP) představující analytický rámec této diplomové práce. Evropská studia, která mají počátky v politické vědě a mezinárodních vztazích, se postupně stala velmi eklektickými, což je nejvíce patrné v expanzi komparativní politické vědy a *policy analysis* do oblasti Evropských studií. Tento vývoj neodvratně vedl k dalšímu posílení heterogenity koncepcí, modelů a metod a v konečném důsledku vyústil ve zpochybnění tradičního rozdělení mezi subdisciplínami politické vědy a mezinárodních vztahů (Egan, Nugent & Paterson 2010, s. 2; srov. Hix 1994; Jupille & Caporaso 1999; Jupille, Caporaso & Checkel 2003; Franchino 2006; Hooghe & Marks 2009). Určité základní vymezení lze nicméně stále identifikovat. V rámci politické vědy nám zejména subdisciplíny veřejná administrativa a komparativní politická věda poskytují velmi důležité analytické rámce pro porozumění unijním institucím, jednotlivým politickým aktérům a procesům, zatímco mezinárodní vztahy jsou dominantní disciplínou, v jejímž rámci je studována zahraniční politika a diplomacie EU, respektive vliv EU jakožto zahraničněpolitického aktéra v mezinárodní aréně (Egan, Nugent & Paterson 2010, s. 4).

Zájem o studium EU jakožto zahraničněpolitického aktéra začal narůstat zejména od 90. let 20. století v souvislosti s koncem studené války, kdy se vytvořil prostor pro expanzi jejího vlivu. V rámci Evropských studií se profiluje nová tematická oblast vnějších vztahů EU. V jejím rámci byla pozornost věnována vlivu evropské politické ekonomie a zahraniční politiky a otázce, do jaké míry poskytují tyto nástroje účinnou moc ve světovém měřítku. Významná pozornost byla konkrétně směřována na otázku, jak a do jaké míry vnější akce EU usnadnily její teritoriální expanzi prostřednictvím politiky rozšiřování, ekonomického vlivu a schopnosti využít jednotný evropský trh jako platformu pro prosazování zájmů EU (Egan, Nugent & Paterson 2010, s. 5–6).

Zaměříme-li naši pozornost konkrétně na studium zahraniční politiky EU (ZPEU), jsme v otázce rostoucího akademického zájmu o tuto oblast svědky podobného chronologického vývoje jako v případě zájmu o studium EU obecně. Podepsání Maastrichtské smlouvy v roce 1992 představuje výchozí bod, jelikož v rámci této smlouvy byla vytvořena *Common Foreign and Security Policy* (CFSP), která poskytla silnou pobídku pro studium ZPEU (Smith 2010, s. 329).

Studium vztahů EU vůči třetím aktérům představuje komplexní problematiku, která zahrnuje několik úrovní výzkumu (mezinárodní, unijní, národní a sub-národní) a množství typů aktérů na každé úrovni. Předmět výzkumu je navíc v konstantním pohybu, jelikož diplomatický systém EU (DSEU) se kontinuálně vyvíjí. V této souvislosti lze identifikovat tři hlavní oblasti výzkumu. Za prvé, porozumění vývoji DSEU z perspektivy institucí, formálních a neformálních pravidel a dalších aspektů. Za druhé, porozumění procesu *policy-making* a přijímání politických rozhodnutí včetně následné implementace těchto politik, a za třetí, porozumění dopadu společných politik na politický systém EU, členské státy, třetí aktéry a v konečném důsledku na mezinárodní systém jako celek (Smith 2010, s. 330).

Na tomto místě je důležité zdůraznit, že v této práci nezaměňujeme ZPEU se CFSP. ZPEU zahrnuje podle našeho názoru jak CFSP spolu s *Common Security and Defence Policy* (CSDP), tak další politiky, které jsou směřované do vnějšího prostředí, jako jsou politiky obchodní, rozvojové, rozšiřování a environmentální. ZPEU je tudíž v této práci nahlížena jako soubor všech unijních politik, které jsou směřované do vnějšího prostředí s cílem ovlivnit toto prostředí a aktéry, kteří se v něm nachází, a to za účelem dosahování určitých zájmů a hodnot (Keukeleire & Delreux 2014, s. 1).

Je důležité upozornit na skutečnost, že samotný pojem „zahraniční politika EU“ je stále v určité míře kontroverzní. Zatímco jedna skupina autorů pojem zcela odmítá, druhá skupina, která jej přijímá, je značně nejednotná v otázce jeho konceptualizace. Jsme tudíž svědky dvou velkých debat, které jsou však součástí ještě širší debaty, jejímž předmětem je otázka, zda je EU nezávislým aktérem mezinárodních vztahů, či nikoliv. V posledních letech nicméně sledujeme v akademickém prostředí klesající zájem o první debatu (Pardo 2012, s. 1–2). Například Christopher Hill představuje definici zahraniční politiky, podle které EU zahraniční politiku vykonávat může: „*the sum of official external relations conducted by an independent actor (usually a state) in international relations*“ (Hill 2003 dle Pardo 2012, s. 2). Důležitými prvky této definice jsou pojem „*official external relations*“, který předpokládá mezinárodně přiznané právo na udržování vztahů aktéra s ostatními aktéry, a pojem „*independent actor*“, který implikuje, že i jiní aktéři než státy mohou vykonávat zahraniční politiku (Pardo 2012, s. 2).

V současné době jsme stále svědky intenzivní teoretické debaty o povaze ZPEU, respektive o povaze moci EU, a to zejména v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy v roce 2009, v jejímž rámci došlo k dalšímu posílení CFSP. Většina akademické literatury

v tomto kontextu stále předpokládá, že ZPEU je obecně založena na liberálně-demokratických hodnotách považovaných za fundamentální hodnoty, na kterých byla EU vybudována, a tudíž EU představuje pro tyto autory unikátní formu „*Normative Power Europe*“ (srov. Manners 2002; Manners 2006). Stále větší množství autorů je nicméně k tomuto konceptu a obecně ke vnímání EU jakožto normativnímu aktérovi kritické a poukazuje na skutečnost, že bychom měli k EU přistupovat jako ke standardnímu realistickému aktérovi, který sleduje určitý soubor zájmů, respektive k aktérovi, který jedná racionálně a je připraven v případě nutnosti ustoupit z prosazování deklarovaných hodnot (srov. Youngs 2003; Hyde-Price 2006; Cavatorta et al. 2008). Mezi těmito dvěma skupinami autorů se nachází třetí skupina, jejíž představitelé upozorňují na to, že EU je jako zahraničněpolitický aktér natolik komplexní entita, že se nelze jednoznačně přiklonit ani k jednomu z předešlých proudů, jelikož v závislosti na konkrétním kontextu může EU jednat jako normativní či racionální aktér (srov. Pace 2007; Bicchi 2007). Podle našeho názoru se jedná do značné míry o sterilní debatu, jelikož v konečném důsledku všechny politiky mohou být interpretovány jako fundamentálně racionální, normativní či jako kombinace obojího (Cavatorta & Pace 2010, s. 581).

Na tomto místě je nezbytné vymežit naše výchozí pozice. Jelikož předmětem této práce je koncept SZP EU, zastáváme pozici, že EU je nezávislým aktérem vedoucím nezávislou zahraniční politikou. Částečně souhlasíme s Ramonem Pardo v tom, že EU není civilní, normativní či etickou mocností, jelikož její zájem se shoduje se zájmem tradičních mocností, kterým je maximalizace bezpečnosti skrze ovlivňování ostatních aktérů (Pardo 2012, s. 2). Rozcházíme se však v názoru na prostředcích, které EU využívá k dosahování tohoto cíle. Zatímco Ramon Pardo argumentuje, že EU využívá více či méně podobný soubor nástrojů jako standardní mocnosti, a proto hovoří o „*Normal Power Europe*“, my tvrdíme, že to, co činí EU specifickou strukturální mocností, je skutečnost, že k zajištění své bezpečnosti využívá SZP, jejímž prostřednictvím usiluje o fundamentální transformaci sousedních regionů a v konečném důsledku mezinárodního systému jako celku.

V této práci se zaměříme konkrétně na region Maghreb, který se v průběhu posledních dvou desetiletí stal významným předmětem zájmu EU. Rostoucí význam tohoto regionu je způsoben procesem prohlubování a rozšiřování evropského integračního procesu, v jehož rámci je stále více pozornosti věnováno vnějším vztahům

EU. Nedávné dramatické události v rámci tzv. arabského jara, které zasáhly značnou část Blízkého východu, vytvořily podmínky pro fundamentální revizi unijních politik vůči zemím Maghrebu, kde arabské jaro začalo, a regionu MENA (*Middle East and North Africa*) obecně (Cavatorta & Rivetti 2014, s. 619–620). Z tohoto důvodu byl tento region vybrán jako předmět naší analýzy, přičemž to, jak EU (ne)využila tuto příležitost, bude diskutováno v šesté kapitole.

Akademický zájem o vztahy EU a států regionu MENA se shoduje se spuštěním *Euro-Mediterranean Partnership* (EMP) v roce 1995, který představuje první pokus EU o vytvoření koordinované zahraniční EU politiky vůči tomuto regionu. Většina akademické literatury se po spuštění EMP věnovala zejména jejímu hodnocení, jelikož politiky, které následovaly, jmenovitě *European Neighbourhood Policy* (ENP) a *Union for the Mediterranean* (UfM), se od původní EMP fundamentálním způsobem neodlišovaly (Cavatorta & Rivetti 2014, s. 620).

Obecně řečeno lze identifikovat tři hlavní oblasti analýzy. První oblast představuje studie zabývající se ekonomickou dimenzí vzájemných vztahů s důrazem na hodnocení nákladů a přínosu obchodní liberalizace (srov. Brach 2007), přičemž jsou tyto analýzy zpravidla kritické vůči tlaku EU na zmíněnou liberalizaci (srov. Holden 2010). Ačkoliv ekonomiky těchto států z obchodní liberalizace obecně profitovaly, nezbytnost prosadit tuto politiku navzdory lokální opozici vedla podle některých autorů k tomu, že se tyto státy staly více nedemokratickými (srov. Powel 2009). Navíc z těchto reforem v praxi často profitovaly nejvýznamněji elity (srov. Dillman 2002), což mělo za následek, že arabské jaro obsahovalo anti-liberální étos (srov. Chomiak & Entelis 2011). Tématem těchto debat je často také otázka přístupu členských států EU k energetickým zdrojům v regionu MENA a vliv tohoto faktoru pro vzájemné vztahy (Cavatorta & Rivetti 2014, s. 620).

Do druhé oblasti řadíme studie, které se věnují tématu bezpečnosti (srov. Youngs 2006). V kontextu vztahů EU a států MENA byla a nadále zůstává hlavní pozornost zaměřena na růst islamismu, který je obecně považován za vnitřně destabilizující faktor (srov. Silvestri 2005). Šestá kapitola se jím bude zabývat jako jedním z hlavních faktorů relativního neúspěchu SZP EU v regionu Maghrebu. Dále je v kontextu bezpečnosti věnována pozornost problematice migrace a regionálním závodům ve zbrojení, v jejichž rámci vystupuje do popředí zejména otázka íránského jaderného programu (srov. Pardo 2012). Mírový proces mezi Izraelem a Palestinci představuje třetí

významné téma (Cavatorta & Rivetti 2014, s. 620-621; srov. Del Sarto 2007; Peters 2010; Musu 2010).

Třetí tematickou oblast představují studie zabývající se snahou EU o šíření demokracie v zemích MENA. Většina autorů zabývajících se tímto tématem je ke strategiím EU v tomto kontextu z různých důvodů kritická. Někteří autoři poukazují na nízký stupeň koordinace jednotlivých unijních politik (srov. Bicchi 2007), inherentní rozpory v jejich struktuře (srov. Pace 2007), mylný předpoklad o normativní podstatě EU či schopnosti autoritářských režimů v regionu odolat vnějšímu tlaku, jelikož si uvědomují, že EU v konečném důsledku upřednostňuje stabilitu před nejistotou demokratického vývoje (Cavatorta & Rivetti 2014, s. 621; srov. Fawcett 2009).

Většina autorů, kteří se zabývají mezinárodními vztahy, má tendenci věnovat pozornost výhradně konfliktům, respektive *hard power*, jakožto rozhodující síle v mezinárodních vztazích. Vývoj mezinárodních událostí posledních let navíc tuto perspektivu do značné míry ospravedlňuje. Připomeňme v této souvislosti nedávné dramatické události v rámci arabského jara, které vedly k pádu několika blízkovýchodních režimů a k dosud trvajícím občanským válkám v Libyi a Sýrii, k válce s tzv. Islámským státem (IS) či ruské anexi krymského poloostrova a dosud pokračující válce na východě Ukrajiny (Keukeleire & Delreux 2015, s. 43).

V této diplomové práci volíme odlišný přístup k mezinárodním vztahům. Předpokládáme, že abychom mohli důkladně porozumět mezinárodněpolitickému vývoji, je nezbytné, aby byly předmětem akademického výzkumu nejen konflikty, ale také dlouhodobé procesy představující výsledky konkurence strukturálních mocností, jež nejsou bezprostředně zřejmé. EU podle našeho názoru představuje unikátní typ strukturální mocnosti, jelikož svou strukturální moc vykonává prostřednictvím SZP, která bude definována ve čtvrté kapitole, a která nám následně poskytne analytický rámec pro studium vztahů EU vůči regionu Maghreb a jeho jednotlivým státům. Jako strukturální mocnosti mohou být definovány dále zejména USA, Rusko a Čína, které svou moc však vykonávají odlišnými prostředky. Potenciálem vykonávat v určité míře strukturální moc alespoň na regionální úrovni disponují také někteří aktéři v regionu Blízkého východu, jejichž role v regionu MENA a Maghreb bude vyhodnocena v závěrečné kapitole. Je to právě role aktérů, které v šesté kapitole označíme společným jmenovatelem islamisté, jejichž strukturální moc představuje významnou konkurenci strukturální moci EU a jež je jedním z faktorů relativního neúspěchu SZP EU v Maghrebu a obecně regionu MENA.

Termín „strukturální mocnost“ byl zvolen z toho důvodu, že tito aktéři mají potenciál ovlivňovat struktury (základní organizační principy) na úrovni států, regionů i mezinárodního systému, a tudíž ovlivňují podobu mezinárodních vztahů mnohem fundamentálnějším (strukturálním) způsobem než ostatní aktéři (Keukeleire & Delreux 2015, s. 43–44).

Pojem „strukturální moc“, který je přítomen v titulu této diplomové práce, do značné míry odpovídá konceptu strukturální moci, jak jej v kontextu mezinárodní politické ekonomie definuje Susan Strange: „*the power to shape and determine the structures of the global political economy within which other states, their political institutions, their economic enterprises and (not least) their scientists and other professional people have to operate*“ (Strange 1994, s. 24–25). V této práci však pojem strukturální moc chápeme v mnohem širším smyslu, jelikož odkazuje na schopnost strukturálních mocností ovlivňovat politické, právní, ekonomické, sociální a bezpečnostní struktury na různých úrovních (globální, mezistátní, mezispolečenské, státní, společenské, individuální), zejména však na státní a regionální úrovni. Naším výchozím argumentem je, že EU představuje specifický typ strukturální mocnosti, která vede SZP s cílem ovlivňovat zejména politické a socioekonomické struktury na státní, regionální a globální úrovni. V naší práci se konkrétně zaměřujeme na analýzu SZP, kterou EU vede vůči regionu Maghrebu, jenž zahrnuje Maroko, Alžírsko, Tunisko a Libyi. Naše analýza nezahrnuje Mauretánii, která je do tohoto regionu některými autory také řazena. Primárním cílem této práce je definování SZP EU vůči Maghrebu a vyhodnocení úspěšnosti této politiky. Abychom tak mohli učinit, budeme však muset nejdříve zodpovědět některé další otázky, na jejichž základě bude strukturovaná tato práce.

Ve druhé kapitole identifikujeme obecné charakteristiky DSEU, který bude zasazen do širšího kontextu současného globálního diplomatického systému (GDS). Výchozím bodem našich úvah je přijetí Lisabonské smlouvy v roce 2009, která podle našeho názoru vedla k vytvoření konsolidovaného DSEU, jehož vznik a podoba jsou ovlivněny proměnami instituce diplomacie, ke kterým dochází v průběhu několika posledních desetiletí. V první části této kapitoly budou diskutovány čtyři proměny instituce diplomacie spočívající v rozšiřování agendy diplomacie, počtu a typu diplomatických aktérů, rostoucím významu multilaterálních organizací a proměnách cílů zahraniční politiky. DSEU je podle našeho názoru manifestací všech těchto proměn. Ve druhé části se budeme zabývat problémy, kterým DSEU čelí a jež mohou být obecně shrnuty jako

problémy hranic, kapacity a legitimacy. Na závěr této kapitoly bude argumentováno, že popsané problémy, kterým čelí instituce diplomacie a DSEU, mají spojitost se dvěma vzájemně souvisejícími trendy, které lze identifikovat v širším kontextu diplomacie jako rostoucí důraz na přechod od hierarchií k sítím a vznik tzv. *multi-stakeholder diplomacy*.

Ve třetí kapitole nejdříve představíme zahraničněpolitické cíle EU tak, jak jsou oficiálně definované v Lisabonské smlouvě, a následně ve druhé části uvedeme naši definici ZPEU. Jak již bylo zmíněno, v této práci rozumíme ZPEU soubor unijních politik, které jsou směřované do vnějšího prostředí s cílem ovlivnit toto prostředí a aktéry, kteří se v něm nachází, a to za účelem dosahování zájmů, hodnot a cílů. Budeme argumentovat, že je ZPEU specifickým typem zahraniční politiky, která může být charakterizována jako *multi-faceted* (zahrnující CFSP, CSFD, vnější akci a vnější dimenzi interních politik), *multi-method* (kombinující princip intergovernmentalismu and komunitní metodu) a *multi-level* (zahrnující národní, unijní a mezinárodní úroveň).

Ve čtvrté kapitole bude detailně představen koncept SZP a předpoklady nezbytné pro úspěšnou SZP. Budeme argumentovat, že EU je nucena na základě svých zahraničněpolitických cílů vést kvalitativně odlišnou zahraniční politiku, respektive SZP, která je založena na rozličných strategiích a partnerstvích EU se třetími zeměmi a regiony a jejímž cílem je transformace základních struktur (organizačních principů), které determinují jednání ostatních aktérů. SZP bude vymezena vůči tradiční zahraniční politice, kterou v této práci označujeme pojmem *relational foreign policy*, jelikož zatímco cílem SZP je ovlivňování struktur, cílem tradiční zahraniční politiky je ovlivňovat jednání a vztahy s ostatními aktéry a mezi nimi.

Zatímco ve čtvrté kapitole byl představen obecný koncept SZP, v páté kapitole bude představena SZP EU. V první části této kapitoly popíšeme institucionální zázemí SZP a hlavní aktéry v rámci unijních institucí, kteří se podílí na jejím vedení. Ve druhé části popíšeme, prostřednictvím jakých konkrétních nástrojů je SZP EU vedena. V závěrečné, třetí části, následně zhodnotíme úspěšnost jednotlivých SZP EU vyjma té vůči sousedním státům, které jsou zahrnuty v ENP, jelikož tato politika bude důkladně představena a vystavena kritice v následující šesté kapitole.

Šestá kapitola tvoří těžiště této práce. Zde bude detailně představena SZP EU vůči Maghrebu na regionální a státní úrovni. Na regionální úrovni tvoří její centrální část ENP, jejíž analýze a následné kritice budeme věnovat značnou pozornost, jelikož právě nedostatky v rámci ENP budou v závěru této kapitoly identifikovány jako jeden z hlavních

důvodů neúspěchu SZP EU v jejím sousedství, tedy včetně Maghrebu. Jelikož arabské jaro představuje pro region zásadní moment, budeme se zabývat jeho dopadem na vztahy EU a místních států a reakcí EU, zejména ve smyslu změn v rámci ENP, na události arabského jara, které vedly unijní *policy-makers* k uvědomění si slabin jejich dosavadního přístupu vůči regionu. Vzhledem k tomu, že se jedná o velmi komplikovanou problematiku, nelze jednoznačně definovat vyčerpávající soubor faktorů, v důsledku jejichž působení SZP EU nevedla prozatím k žádoucím výsledkům. V rámci této kapitoly proto na jedné straně poukážeme na některé obecné slabiny SZP EU vůči regionu, zejména ENP, která tvoří její základ, a na straně druhé poukážeme na komplikace, kterým SZP EU čelí a které jsou specifické pro region Maghrebu a MENA obecně. Budou tudíž diskutovány hlavní nedostatky v designu SZP na jedné straně a komplikace, které jsou důsledkem místního kontextu, na straně druhé. V závěrečné fázi této kapitoly provedeme generalizaci řady dílčích faktorů do dvou konkrétních faktorů, které jsou důsledkem relativního neúspěchu SZP EU v Maghrebu. Prvním faktorem je již zmíněný design ENP, který se v kontextu tohoto regionu ukázal být neadekvátní. Druhým faktorem je fenomén islamismu. Pojem islamismus je v této práci používán jako zastřešující termín pro islamistické aktéry (státy, politické strany a hnutí, teroristické organizace), kteří sdílí společnou ideologii. Přestože se konkrétní interpretace islamismu jednotlivých aktérů více či méně liší, všechny sdílí některé důležité rysy, které je spojují v opozici vůči strukturální moci EU. V této souvislosti budeme argumentovat, že společné působení těchto aktérů vytváří významnou překážku strukturální moci EU.

2. Diplomatický systém Evropské Unie

Naším výchozím bodem je Lisabonská smlouva a předpoklad, že právě jejím prostřednictvím byly položeny základy konsolidovanému DSEU. V rámci této smlouvy došlo zejména k posílení pozice vysokého představitele Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku, který je zároveň jedním z místopředsedů Evropské komise (vysoký představitel), a založení Evropské služby pro vnější činnost (ESVČ), v jejímž čele stojí výše zmíněný vysoký představitel. Kromě těchto dvou nejvíce viditelných opatření posílila Lisabonská smlouva obecně institucionální a materiální zdroje, na jejichž základě se může DSEU nadále rozvíjet (Hocking & Smith 2016, s. 21).

Přestože hovoříme o konsolidovaném DSEU, je třeba zdůraznit, že jsme si vědomi jeho nedostatků. Navzdory tomu, že Lisabonská smlouva vstoupila v platnost již 1. prosince 2009, v rámci EU stále probíhá institucionální debata o vysokém představiteli a ESVČ, jejichž role nebyly doposud s konečnou platností jednoznačně definovány. Lisabonská smlouva také nechala do značné míry otevřenou otázku vzájemných vztahů předsedů klíčových institucí, tedy předsedy Evropské rady, Rady ministrů a Evropské komise, mezi jejichž institucemi pokračuje spor o „vlastnictví“ ESVČ (Hocking & Smith 2016, s. 21).

Podle našeho názoru bylo fungování a efektivita DSEU také negativně poznamenány posílenou rolí Evropského parlamentu, který získal větší vliv na zahraniční politiku EU, a to zejména skrze nově nabyté rozpočtové pravomoci. V rámci ročního rozpočtového procesu je Evropský parlament nyní rovnocenný s Radou ministrů a aktivně se účastní i jeho přípravné fáze (Novak 2018). Role Evropského parlamentu byla dále posílena v oblasti uzavírání mezinárodních smluv se třetími zeměmi, jelikož Lisabonská smlouva rozšířila využití řízení o udělení souhlasu do všech oblastí, ve kterých má Evropský parlament v rámci řádného legislativního procesu spolurozhodovací pravomoc. Konkrétně došlo k rozšíření o čtyřicet nových politických oblastí. Tato změna v praxi znamená, že Evropský parlament získal pravomoc ratifikovat mezinárodní smlouvy v klíčových politických oblastech, jako jsou obchod či vnitřní bezpečnost. Takto významně posílená role Evropského parlamentu v konečném důsledku vyústila k proměně rolí centrálních institucí EU a jejich strategií v jednotlivých fázích mezinárodních vyjednávání (Servent 2014, s. 568; Panizza 2018). Nicméně je třeba připomenout, že i přes významné role, které unijní instituce vykonávají v oblasti zahraniční politiky EU, tato oblast stále spočívá pevně v rukou členských států a

rozhodovacím principem i nadále zůstává intergovernmentalismus (Balfour & Raik 2013, s. 2).

2.1. Proměny diplomacie v 21. století

Instituce diplomacie je pod konstantním tlakem proměňujícího se kontextu, v jehož rámci je vytvářena zahraniční politika. Přestože mnoho autorů stále asociuje diplomacii s principy a pravidly, které regulují vztahy mezi suverénními státy operujícími v oblasti vysoké politiky, současná praxe již této představě neodpovídá. Odborná literatura v této souvislosti poukazuje na několik probíhajících transformací. Jedná se zejména o rozšiřování politických témat, která se stávají předmětem diplomacie, a s tím související erozi tradiční distinkce mezi národním (domácím) a mezinárodním (zahraničním), rostoucí počet nestátních aktérů, jako jsou mezinárodní či nevládní organizace, transnacionální korporace a další (Petrov, Pomorska & Vanhoonacker 2012, s. 1).

EU představuje nestátního aktéra, který v tomto ohledu postoupil nejdále. Vedle jednotlivých národních diplomacií byla postupně vytvořena nová vrstva nadnárodní diplomacie. Počátek tohoto procesu můžeme vysledovat až do roku 1970, kdy jsme byli svědky prvního pokusu o kooperaci v oblasti zahraniční politiky ve formě Evropské politické kooperace (EPK). Spolupráce členských států v oblasti zahraniční politiky se postupně začala formalizovat a institucionalizovat, přičemž významným nedávným krokem na této cestě je přijetí Lisabonské smlouvy, v jejímž rámci bylo vytvoření ESVČ, jejíž unikátnost spočívá v tom, že se jedná v diplomatické historii o první zahraniční službu nestátního aktéra, která disponuje jak centrální administrativou, tak zastupitelskými úřady v třetích zemích (Petrov, Pomorska & Vanhoonacker 2012, s. 1–2).

Pokusíme-li se výše zmíněné proměny v instituci diplomacie konceptualizovat, lze identifikovat tři hlavní transformace. První z nich představuje rozšiřování diplomatické agendy, která v současné době zahrnuje natolik rozličná témata, jako jsou řešení mezinárodní dluhové krize, regulace telekomunikačních technologií, problematika životního prostředí či v současné době velmi aktuální otázky související s migrací z regionu MENA a Afriky. Tento vývoj přivedl profesionální diplomaty do neznámého politického prostředí a přinutil je stále více se spoléhat na expertizu odborníků z jiných oblastí, ať již ze státního či nestátního sektoru (Keukeleire, Thiers & Justaert 2009, s. 144).

Druhá transformace spočívá v již zmíněném rostoucím počtu typů aktérů, kteří se účastní diplomatických vztahů. Diplomacie byla původně centrální institucí pro řízení vztahů mezi státy a byli to pouze státy a jejich představitelé, kdo mohli být diplomatickými aktéry. Toto v současné diplomatické praxi již neplatí a diplomacie stále častěji zahrnuje vztahy mezi vládními a nevládními aktéry, ať se již jedná o transnacionální korporace, mezinárodní či nevládní organizace, které se stávají novým typem diplomatických aktérů. Součástí této transformace je také rostoucí pozornost, která je věnována veřejnému mínění, a s tím související koncept veřejné diplomacie, který odkazuje k důležitosti komunikace s veřejností v zemích, které jsou předmětem diplomatických aktivit (Keukeleire, Thiers & Justaert 2009, s. 144).

Třetí transformaci v instituci diplomacie, kterou lze pozorovat, je rostoucí důležitost multilaterálních organizací jakožto platform pro vedení diplomacie. Poslední významná transformace, které však bylo doposud v odborné literatuře věnováno nejméně pozornosti, spočívá v proměně cílů diplomacie. V kontextu této transformace se nachází téma naší diplomové práce, jelikož koncept SZP ztělesňuje nejsilněji právě tuto transformaci zahraničněpolitických cílů (Keukeleire, Thiers & Justaert 2009, s. 144–145).

Od konce studené války se státy s rostoucí intenzitou začaly zabývat tím, jak v rámci diplomatických vztahů nejen ovlivňovat mezistátní vztahy, a to zejména s ohledem na probíhající konflikty, ale také tím, jak ovlivňovat a aktivně formovat struktury představující základní organizační principy, které determinují možnosti jednání jednotlivých aktérů v politickém, ekonomickém, právním, sociálním a bezpečnostním sektoru. Tato rostoucí orientace na struktury je bezprostředním výsledkem rozpadu bipolárního uspořádání na přelomu 80. a 90. let 20. století. V dlouhodobé perspektivě je tento vývoj důsledkem postupného slábnutí vestfálského systému. Rozpad starých struktur v kontextu mezinárodního systému vedl k tomu, že ovlivňování nově vznikajících struktur se stalo cílem zahraniční politiky aktérů, kteří pro to měli dostatečné kapacity. Potřeba zaměřit pozornost na struktury byla obzvláště vysoká v případě států, které byly do konce 80. let organizovány na základě komunistické ideologie či byly jejich struktury do značné míry determinovány příslušností k jednomu z bloků. V novém mezinárodním kontextu se moc definovat struktury zejména na státní, regionální a globální úrovni stala a nadále zůstává zásadní. Zahraniční politiku, která si klade cíle této povahy, proto definujeme jako „strukturální zahraniční politiku“, ze které

je odvozena specifická „strukturální diplomacie“ (Keukeleire, Thiers & Justaert 2009, s. 145).

Podle našeho názoru DSEU představuje manifestaci pokračujících změn ve struktuře a procesech diplomacie jako takové. Abychom tedy byli schopni porozumět povaze DSEU, je třeba nejdříve porozumět změnám v instituci diplomacie. V následující podkapitole si tudíž klademe otázku, jaké jsou struktury a role současné diplomacie (Hocking & Smith 2016, s. 11).

2.1.2. Struktury a role současné diplomacie

Deliberace, reprezentace, komunikace a vyjednávání představují čtyři centrální funkce diplomacie. Všechny jsou v současné době předmětem značného rozšiřování agendy diplomatických aktivit. Navzdory tomuto vývoji jsme však svědky určité marginalizace diplomacie jakožto předmětu akademického výzkumu. Tento vývoj se zdá být způsoben tím, že diplomacie je tradičně asociována mezinárodním řádem, který je založený na národních státech, jejichž význam se podle převládajícího přesvědčení snižuje. Tento zdánlivý paradox pregnančně demonstruje lišící se interpretace změn mezinárodního řádu a paralelně probíhající debata o významu státu, povaze a dopadech globalizace. Je velmi důležité vzít v úvahu tento širší kontext právě při studiu DSEU, jelikož povaha vnitřních procesů EU indikuje novou formu diplomatického řádu, který se výrazně odlišuje od tradičních představ o povaze diplomacie definované v institucionálním rámci a praktikami vestfálského systému, tedy diplomacie, v jejímž centru se nachází národní státy. Brian Hocking a Michael Smith v této souvislosti hovoří o postdiplomatičtém řádu a právě EU jakožto nestátní entita představuje významnou výzvu etablovaným kategoriím zahraniční politiky a diplomacie, pro které je určujícím znakem státnost (Hocking & Smith 2016, s. 11).

V této souvislosti představuje velmi nadčasovou definici diplomacie Elmer Plischke: *„Diplomacy is the political process by which political entities (generally States) establish and maintain official relations, direct or indirect, with one another, in pursuing their respective goals, objectives, interests, and substantive and procedural policies in the international environment; as a political process it is dynamic, adaptive, and changing, and it constitutes a continuum; functionally it embraces both the making and implementation of foreign policy at all levels, centrally and in the field, and involves essentially, but is not*

restricted to, the functions of representation, reporting, communicating, negotiating, and manoeuvring, as well as caring for the interests of nationals abroad“ (Plischke 1972, s. 20 cit. podle Bruter 1999, s. 185). Elmer Plischke již v 70. letech 20. století upozorňoval na obtížnost stanovení hranic mezi funkcemi a rolemi diplomacie. Ve své definici explicitně uznává, že vedení diplomacie není výhradně omezené na státy, nýbrž i na jiné politické entity, a také zdůraznil dynamický, neustále se měnící charakter diplomacie (Bruter 1999, s. 185). Navzdory výše řečenému je však zároveň třeba také reflektovat skutečnost, že struktury a procesy, které EU využívá k dosahování svých zahraničněpolitických cílů, vychází z diplomatické tradice vestfálské diplomacie, jelikož DSEU je přirozeně zakořeněn v historické zkušenosti členských států (Hocking & Smith 2016, s. 12).

Fungování systému států bylo historicky usnadněno dvěma formami propojených diplomatických systémů. Prvním je globální diplomatický systém (GDS), který Zara Steiner popsala jako hlavní instituci mezinárodního systému konstituující *„a common field of diplomatic action“* (Hocking & Smith 2016, s.12; Steiner 1982, s. 11). GDS se konstantně vyvíjí a stává se stále komplikovanějším systémem. To je způsobeno nárůstem počtu aktérů různých typů, rostoucím množstvím problémů a témat, kterým tito aktéři čelí, a z toho vyplývajících proměňujících se vzorů interakce v rámci tohoto systému. Druhou formou je národní diplomatický systém (NDS), který je udržován vládami národních států jakožto klíčový nástroj pro vykonávání jejich zahraničních politik. Ačkoliv konkrétní formy NDS se často liší více, než je obecně předpokládáno, v centru NDS se prakticky vždy nachází ministerstvo zahraničních věcí a síť zahraničních delegací (Hocking & Smith 2016, s. 12).

Každý z těchto dvou systémů představuje klíčový element toho druhého. NDS poskytuje klíčové komunikační body pro GDS, zatímco GDS je částečně konstituován personálem, rolemi a normami chování asociovanými s transnacionální komunitou diplomatů reprezentující národní vlády. *„The emergent EUDS is located alongside and between these two systems, sparing space whilst overlaying them in significant ways“* (Hocking & Smith 2016, s. 12–13).

Jelikož je EU vícevrstvou entitou, hranice mezi unijní diplomacií a jednotlivými národními diplomacemi není vždy zřetelně identifikovatelná, a DSEU se proto vyznačuje značným stupněm hybridity. Z ní následně vyplývá to, že DSEU sdílí jak problémy asociované fungováním GDS, tak ty, které jsou přisuzovány NDS. Tyto problémy mohou

být shrnuty jako problémy hranic, kapacit a legitimacy (Hocking & Smith 2016, s. 13). V souvislosti s touto hybriditou vyvstává otázka, zda se jedná o zdroje robustnosti nebo nezakořeněnosti DSEU, a tudíž zda vede k tomu, že je EU schopna výrazně rozšířit svou diplomatickou přítomnost ve světové aréně, či zda představuje problém pro prosazování unijní agendy (Smith 2015, s. 11–12).

Pojem „problém hranic“ odkazuje k pokračujícímu procesu eroze tradičního rozlišování mezi oblastí zahraniční a vnitřní politiky a mezi veřejnou a soukromou sférou. Tento proces vede k otázkám po povaze diplomacie jako takové. Konkrétně vzbuzuje otázky ohledně předpokladů efektivního vedení diplomacie, způsobů a konkrétních nástrojů jejího vedení a o povaze aktérů, kteří by se jí měli účastnit. Jednou z praktických manifestací tohoto procesu je rostoucí důraz na veřejnou diplomacii vycházející z logiky stále nejasnějších hranic mezi mezinárodní a národní sférou (Hocking & Smith 2016, s. 13).

Každý z těchto problémů s hranicemi je významný pro EU a její fungování v mezinárodní aréně. Otázka, kdo je diplomatický aktér a kdo je diplomat, je obzvláště aktuální právě v kontextu EU. Historický vývoj DSEU vedl ke vzniku několika tříd „kvazi-diplomatů“ operujících uvnitř vysoce strukturovaného systému, kde se vnější reprezentace a komunikace staly centrálními znaky. Kromě národních diplomatů plnících své role uvnitř a ve vztahu k unijním institucím existuje také velká skupina specialistů na vnější vztahy operující pod autoritou Evropské komise, která navíc zaměstnává další experty působící v prostředí více či méně nejasných kompetencí spolu s národními diplomaty a stále častěji působícími v rámci globálních institucí. Toto je situace typická například pro vyjednávání o klimatických změnách a environmentálních otázkách obecně. EU také vytváří stále rostoucí síť vnějších reprezentací a delegací, které se z větší části věnují obchodním otázkám, ale stále častěji jsou také vtahovány do oblastí, jako jsou lidská práva, *good governance* a další, které v rámci dodatečných klauzulí podmiňují spolupráci EU s třetími zeměmi. Kromě diplomatů a dalších expertů Evropské komise existuje dále síť zvláštních zástupců a expertů Rady ministrů EU koordinovaných vysokým představitelem, kteří se zaměřují například na koordinaci unijních politik v regionu MENA (Hocking & Smith 2016, s. 13). David Spence v této souvislosti hovoří o tom, že se DSEU stal charakteristickým existencí dvou širokých, ale přesto zřetelně odlišných epistemických komunit národních a nadnárodních, respektive unijních diplomatů, kteří se vyznačují odlišným přístupem k diplomacii jako takové. Vzestup unijní

diplomacie spočívá podle Spence na dvou výchozích předpokladech. Na jedné straně se jedná o snižující se význam specifických národních zájmů nacházejících se mimo EU, na straně druhé se nachází komplementární vztah dvou diplomatických epistemických komunit (Spence 2009, s. 136).

Druhým typem problémů jsou „problémy kapacit“ způsobené přeshraničními agendami a (ne)schopností tradičních diplomatických struktur a procesů se s nimi efektivně vypořádat. Na národní úrovni dochází ke vzniku situace, která byla některými autory popsána jako vznik nového regulačního státu doprovázeného difuzí diplomatické aktivity mezi více národních a mezinárodních agentur a skupin. Avšak není to jen kapacita státu, která je zpochybňována. Všichni aktéři čelí obdobnému dilematu autonomie a zdrojů, které po nich vyžaduje, aby při dosahování svých zahraničněpolitických cílů intenzivněji spolupracovali s ostatními aktéry. Výsledkem je, že diplomacie je reinterpretována mimo rámec tradiční diplomacie, v jejímž centru se nachází stát (Hocking & Smith 2016, s. 13–14). Brian Hocking v této souvislosti hovoří o katalytické diplomacii, v jejímž rámci se koalice aktérů podílí na výměně zdrojů, zatímco se snaží zachovat si svou identitu. Katalytická diplomacie spočívá na prohlubujícím se propojení mezi státem a nestátními aktéry, konkrétně aktéry z oblasti obchodu a nevládními organizacemi (Hocking 2009, s. 37).

DSEU konkrétně čelí několika výzvám vycházejícím jak z problému kapacity, tak z nejasnosti hranic. První výzva je právní a institucionální povahy. Jelikož EU je *community of law*, vždy byl kladen velký důraz na existenci solidní právní a institucionální báze pro tvorbu politik. DSEU je však v neustálém pohybu a expanzi, která kontinuálně testuje hranice jeho právní a institucionální báze. Permanentně přítomná potřeba adaptovat zahraničněpolitické strategie a konkrétní opatření tváří tvář světovým událostem a krizím a odpovídajícím reakcím EU vede ke vždy přítomné možnosti mimo právní a ad hoc řešení, která ve svém důsledku zpochybňují tuto právní a institucionální bázi. Kromě toho jsme také svědky *diffusion of agency* v mezinárodních vztazích EU a z toho vyplývajícího administrativně-politického problému spočívajícího v nalézání zdrojů pro konkrétní zahraničněpolitické iniciativy (Hocking & Smith 2016, s. 14).

Třetí problém představuje „problém legitimacy“, kterému diplomacie čelí jak doma, tak v zahraničí. V rámci domácí fronty jsou role diplomata, důvěryhodnost diplomatické komunity a hodnoty asociované s diplomacií stále častěji zpochybňovány. Podobně jsou v zahraničí diplomatické aktivity stále ve větší míře předmětem podezření a stále častěji

je kladen důraz na veřejnou diplomacii vyžadující, aby se diplomaté zapojili do podpory domácích zájmů hostitelské země. EU sdílí tyto problémy ve svém specifickém kontextu. Na jedné straně se snaží překonat aspekty státocentrické diplomatické tradice a praxe, na straně druhé však posiluje svou legitimitu v rámci GDS tím, že replikuje klíčové znaky NDS, což nejlépe demonstruje vznik ESVČ (Hocking & Smith 2016, s. 14).

Konkrétní příklad problému legitimacy demonstruje stále přítomná otázka: „Kdo mluví za Evropu?“, která není otázkou pouze technickou, ale otázkou nejvyšší politické důležitosti. DSEU pracuje s víceúrovňovým systémem reprezentace a komunikace, přičemž jsou tyto systémy spjaty s odlišnými diplomatickými kulturami jednotlivých členských států, které se nachází v obtížné koexistenci a jejichž fúze do společného evropského hlasu může být velmi komplikovaná. Právě vznik ESVČ, který představuje mix expertů Evropské komise, Rady EU a členů národních diplomatických sborů a jenž je důsledkem meziinstitucionální dohody Evropské komise, Rady EU, dokonce i Evropského parlamentu, představuje významný pokus o vytvoření legitimacy, tedy alespoň v otázce institucionálního uspořádání (Hocking & Smith 2016, s. 15).

Výše zmíněná dilemata v širším kontextu diplomacie, jejich struktur a strategií vedou ke dvěma vzájemně souvisejícím trendům. Za prvé, rostoucí důraz na přechod od hierarchií k sítím, za druhé, vznik *multi-stakeholder diplomacy*. Diskuse o přechodu od hierarchií k sítím zahrnuje několik směrů, například *advocacy coalitions*, *discourse coalitions* či epistemické komunity. Všechny tyto koncepty spojuje předpoklad, že sítě jsou nepostradatelné pro vypořádání se se stále komplexnějšími problémy jak v mezinárodní, tak národní aréně. Zatímco pojem hierarchie zdůrazňuje formální byrokratické struktury národních diplomatických systémů, pojem sítě zdůrazňuje potřebu států vyvinout kapacity pro interakci se stále větším okruhem institucí a aktérů (Hocking & Smith 2016, s. 15).

Sítě jsou zpravidla definovány v opozici k hierarchiím. Výstižnou definici sítí nabízí O'Toole, který sítě definuje jako „*structures of interdependence involving multiple organizations or parts thereof, where one unit is not merely the formal subordinate of the others in some larger hierarchical arrangement*“ (O'Toole 1997, s. 45). Síť spočívá na vztazích vzájemně závislých aktérů a reprezentuje horizontální formu organizace, která je v opozici k vertikálním formám založeným na hierarchické struktuře. Podle některých autorů se sítě nacházejí mezi hierarchiemi a trhy. Zatímco trh předpokládá velké množství aktérů, mezi nimiž je pouze nízký stupeň interdependence, hierarchie jsou tvořeny aktéry,

mezi kterými panují vztahy nadřízenosti a podřízenosti, přičemž aktéři jsou závislí na výkonu podřízených aktérů, kteří disponují nízkým stupněm autonomie. Přestože jsou sítě obecně definované jako nehierarchické, určité míře hierarchie se nemohou vyhnout například z toho důvodu, že někteří aktéři jsou v rámci sítí schopni kontrolovat komunikační kanály mezi aktéry, kteří nejsou schopni komunikovat přímo (Jönsson et al. 1998, s. 328).

Hierarchie jsou organizovány prostřednictvím pracovního poměru a spoléhají se na rutinní komunikaci. Jsou to formální byrokratické struktury, v jejichž rámci je konflikt řešen skrze administrativní nařízení nadřízenou autoritou. Sítě na druhé straně spočívají na komplementárních silných stránkách svých členů a vzájemné komunikaci. Sítě jsou charakterizované flexibilitou, vzájemnou prospěšností a trvale se rozvíjejícími vztahy. V jejich rámci je konflikt řešen různými způsoby vzešlými ze vzájemné kooperace, která je podporována normami reciprocity a obavami z dlouhodobé reputace (Moynihan 2008, s. 209).

Koncept sítí je fundamentálním principem, na kterém spočívá koncept globální veřejné politiky. Základním východiskem je zde předpoklad, že globalizace vedla ke zvýraznění nedostatků vlád jednajících samostatně, ale i ke spolupráci reagovat na globální problémy. Wolfgang Reinecke v tomto kontextu argumentuje, že je důležitý vznik sítí zahrnujících veřejné a soukromé aktéry. Je důležité zdůraznit, že tímto nechceme říci, že by mezinárodní instituce složené výhradně z vlád byly bezvýznamné, ale pouze to, že více diverzifikované členství a nehierarchické kvality veřejných sítí více napomáhají spolupráci a zrychlují proces učení, který – jak bude vysvětleno ve čtvrté kapitole – je důležitým aspektem SZP (Hocking & Smith 2016, s. 15–16; srov. Reinecke 2000).

Potřeba operovat v prostředí, které připomíná spíše sítě než hierarchie, a s tím související požadavky na struktury a procesy diplomacie vedly ke zdůraznění vzniku procesů *multi-stakeholder diplomacy*. Tyto procesy vedou státy a nestátní aktéry ke vzájemné spolupráci jak v bilaterálním, tak multilaterálním diplomatickém prostředí, v konečném důsledku představují výzvu principům, na kterých je instituce diplomacie tradičně konstruována (Hocking & Smith 2016, s. 16).

Koncept *stakeholder* se ze světa obchodu přenesl do světa diplomacie částečně skrze diplomatické iniciativy Organizace spojených národů (OSN), přičemž tento vývoj představuje výzvu pro mnoho principů, na nichž spočívají tradiční diplomatické procesy. Na jedné straně tradicionalistická diplomatická kultura vnímá multilaterální diplomacii

v rámci OSN jako činnost zaměřenou výhradně na členské státy, zahalenou relativním tajemstvím a s minimální odpovědností. Vedle toho existuje to, co bylo označeno jako modernistická diplomatická kultura volající po transparentnosti a interakci s mnoha vnitřními a vnějšími *stakeholders* (Hocking & Smith 2016, s. 16–17).

Toto v praxi znamená, že podle tradicionalistů odpovědnost OSN začíná a končí s členskými státy, které jsou reprezentované v jejích jednotlivých institucích, zatímco na druhé straně modernisté hovoří o obecnější odpovědnosti OSN vůči různým vnitřním a vnějším *stakeholders*, mezi které řadí natolik odlišné aktéry, jako jsou zaměstnanci OSN, zákonodárci členských států, občanské skupiny a obecně veřejnost. Důležité je, že tento spor není pouze o množství a typu aktérů, kteří by měli být zahrnuti, ale také o normách a pravidlech interakce mezi nimi (Ruggie 2005).

Cílem *multi-stakeholder diplomacy* je zahrnout do společného rozhodovacího procesu všechny klíčové aktéry, kteří jsou do značné míry vnímáni jako rovnocenní, přičemž je očekáváno, že každý z nich přinese svou specifickou perspektivu a expertizu. Jedná se tedy o model diplomacie, ve kterém nestátní aktéři hrají významnou roli. Dalším znakem *multi-stakeholder diplomacy* je skutečnost, že témata nejsou nezbytně omezena na striktně zahraničněpolitické otázky. V tomto místě se dotýkáme současného procesu rozšiřování diplomatické agendy, kdy je stále obtížnější identifikovat výhradně zahraničněpolitická témata, jež by neměla přesah do národních politik, což je obzvláště platné v případě EU (Hocking & Smith 2016, s. 17).

Výše popsané lze shrnout jako změny v rolích, reprezentaci a agendě. Čtvrtou oblastí jsou pravidla. Probíhající transformace diplomacie je také reflektována v rostoucí tenzi mezi normami, které strukturují vztahy mezi státy tak, jak jsou zaneseny v chartě OSN a Vídeňské konvenci z roku 1961. Tyto dokumenty obsahují důležitá ustanovení vymezující se proti zasahování států do vnitřních záležitostí jiných suverénních států, což je princip, který je stále častěji v praxi zpochybňován, a obzvláště v případě SZP EU uvidíme, že hranice mezi národním a mezinárodním se téměř zcela vytrácí (Hall 2010, s. 253; Hocking & Smith 2016, s. 18).

Obecně můžeme konstatovat, že zahraničněpolitické akce EU, které jsou založené na multi institucionálním a vysoce strukturovaném systému, jsou vystaveny problémům vertikální a horizontální koherence. Pojem vertikální koherence zachycuje vztahy mezi unijní úrovní a dalšími úrovněmi zejména členských států, zatímco pojem horizontální koherence odkazuje k problémům koherence mezi jednotlivými politickými oblastmi,

kteře jsou charakterizované odlišnými institucionálními platformami a politickými dynamikami, které konstituují evropskou politiku. Absence arbitra, suverénní vlády na unijní úrovni, která by byla schopna zvolit jednu politickou linii a ukončit debatu, může být vnímána jako slabina, ale i jako výhoda v závislosti na přijaté perspektivě. Na jedné straně mohou zastánci deliberativních směrů politiky vítat, že v tomto směru jsme svědky vysoce deliberativního stylu politiky, kde je konstantně přítomná debata mezi mnoha aktéry. Na straně druhé EU v tomto ohledu čelí významnému problému vyvinout konzistentní pozice, což má mimo jiné za následek problematickou efektivitu jejich zahraničněpolitických iniciativ (Hocking & Smith 2016, s. 19).

V otázce hierarchií a sítí se zdá, že DSEU je částečně založen na obou. Jedná se o systém, ve kterém je alokace zdrojů a odpovědnosti neustále zpochybňována a debatována. Různé instituce mají podporu různých elementů občanské společnosti či jsou v různé míře otevřené vlivu obchodních společností, nevládních organizací a dalších aktérů. V případě EU můžeme hovořit o institucionalizaci hybridních forem diplomatických tlaků a aktivit, které jsou některými autory vnímány jako rysy diplomacie i na globální úrovni. DSEU je však také příkladem *multi-stakeholder diplomacy*. Jedná se o diplomatický systém, který ztělesňuje globální změny v rolích, reprezentaci, agendě a pravidlech instituce diplomacie (Hocking & Smith 2016, s. 19–20).

V této kapitole jsme nejen chtěli naznačit, že bychom se měli oprostít od tradičního chápání diplomacie. Pro adekvátní porozumění současné podoby diplomacie bychom se měli také odpoutat od celé tradiční diskuse mezi dvěma perspektivami, kdy se na jedné straně nachází přístup kladoucí do centra pozornosti stát, na druhé straně to, co můžeme nazvat globální perspektivou. Diplomacie jakožto instituce je předmětem kontinuálního vývoje, evoluční změny, která je ovlivněna změnami v instituci státu, společnosti a mezinárodního prostředí, v němž se tyto nachází. V důsledku těchto změn diplomacie vstupuje do fáze, kdy dochází k tomu, že přesahuje tradiční dichotomii mezi státocentrickou a globální perspektivou (Hocking 2009, s. 21).

3. Zahraniční politika Evropské unie

3.1. Lisabonská smlouva

Principy a cíle ZPEU jsou vyjmenované v článku 21 Lisabonské smlouvy, což je také jediný článek, který pokrývá společně jak CFSP a CSDP, tak oblast vnější akce, a zahrnuje tudíž také obchodní a rozvojové politiky. Tento článek definuje primární cíle a principy EU na mezinárodní scéně: *„The Union's action on the international scene shall be guided by the principles which have inspired its own creation, development and enlargement, and which it seeks to advance in the wider world: democracy, the rule of law, the universality and indivisibility of human rights and fundamental freedoms, respect for human dignity, the principles of equality and solidarity, and respect for the principles of the United Nations Charter and international law. The Union shall seek to develop relations and build partnerships with third countries, and international, regional or global organisations which share the principles referred to in the first subparagraph. It shall promote multilateral solutions to common problems, in particular in the framework of the United Nations“* (European Union 2008, s. 28). Tento důraz na výše řečené hodnoty a jejich centrální postavení v oficiální ZPEU je jeden z hlavních důvodů, proč Ian Manners označil EU jako normativní mocnost (srov. Manners 2002; Manners 2006). Ambiciózní povaha těchto cílů je také to, co EU nutí k vedení komplexnější zahraniční politiky, respektive SZP.

V článku 21 je následně také definováno osm konkrétních cílů: *„The Union shall define and pursue common policies and actions, and shall work for a high degree of cooperation in all fields of international relations, in order to: (a) safeguard its values, fundamental interests, security, independence and integrity; (b) consolidate and support democracy, the rule of law, human rights and the principles of international law; (c) preserve peace, prevent conflicts and strengthen international security, in accordance with the purposes and principles of the United Nations Charter, with the principles of the Helsinki Final Act and with the aims of the Charter of Paris, including those relating to external borders; (d) foster the sustainable economic, social and environmental development of developing countries, with the primary aim of eradicating poverty; (e) encourage the integration of all countries into the world economy, including through the progressive abolition of restrictions on international trade; (f) help develop international measures to preserve and improve the quality of the environment and the sustainable management of global natural resources, in order to ensure sustainable development; (g) assist populations,*

countries and regions confronting natural or man-made disasters; and (h) promote an international system based on stronger multilateral cooperation and good global governance“ (European Union 2008, s. 28–29).

Jak můžeme vidět, tyto „konkrétní“ cíle jsou ve skutečnosti stále velmi obecného charakteru. Lisabonská smlouva nám tudíž poskytuje pouze velmi obecné cíle a principy, pro jejichž dosažení může být využito bezpočet cest, respektive může být přijato bezpočet konkrétních zahraničněpolitických opatření. Tuto ambivalentnost, do které se EU může velmi snadno dostat, dobře demonstruje nedávný dramatický vývoj v Maghrebu během arabského jara. Lze tvrdit, že na základě bodů b) a c) byla vyžadovaná určitá odpověď ze strany EU, na čemž se členské státy víceméně shodly. Nicméně nalézt konsensus ohledně konkrétních kroků, které by měly být přijaty, bylo takřka nemožné. Toto je jen jeden velmi konkrétní příklad, avšak vysokou míru ambivalence v sobě obsahuje každý z výše zmíněných bodů (Keukeleire & Delreux 2014, s. 26).

Druhým závažným problémem je, že mezi těmito cíli není explicitně stanovena hierarchie. Tato absence stanovení jasných priorit je velmi zavádějící, jelikož v praxi mezi těmito cíli hierarchie existuje. Prioritizace je důsledkem odlišných kompetencí EU v jednotlivých politických oblastech, s čímž souvisí více či méně rozvinuté instituce pro jednotlivé oblasti jakožto i rozdílné finanční a jiné zdroje (Keukeleire & Delreux 2014, s. 26).

Posledním významným nedostatkem je, že ačkoliv jsou tyto cíle obecně přijímány jako žádoucí, v praxi nejsou vždy vzájemně kompatibilní. Toto platí například pro iniciativy propagující demokracii, vládu práva či ochranu základních lidských práv, které se často dostávají do konfliktu s ekonomickými prioritami. Je však třeba nezjednodušovat tento konflikt na demokratické hodnoty versus ekonomické zájmy. Prosazování těchto hodnot často vede k obecnému zhoršování vzájemných vztahů s některými státy, což následně komplikuje dosahování celé řady cílů EU napříč jednotlivými sektory. Absence konzistence těchto cílů tudíž představuje významný problém, který s nejvyšší pravděpodobností nemůže být v praxi vyřešen (Keukeleire & Delreux 2014, s. 26–27).

3.2. Povaha zahraniční politiky Evropské unie

V této práci nahlížíme ZPEU *sensu lato*, tedy kromě CFSP a CSFD také další politiky, které jsou směřované do vnějšího prostředí, jako jsou politiky obchodní, rozvojové, rozšiřování a environmentální. ZPEU je definována jako soubor unijních politik směřovaných do

vnějšího prostředí s cílem ovlivnit toto prostředí a aktéry, kteří se v něm nachází, a to za účelem dosahování zájmů, hodnot a cílů (Keukeleire & Delreux 2014, s. 1).

Evropský integrační projekt obsahoval významnou dimenzi vnějších vztahů již od svého počátku. Vnější obchodní politika, rozvojová spolupráce a uzavírání mezinárodních smluv s třetími zeměmi byly součástí evropského integračního projektu již od přijetí Římských smluv v roce 1957. Navzdory této skutečnosti byl však koncept zahraniční politiky explicitně zahrnut až v Maastrichtské smlouvě (1992), v jejímž rámci byla vytvořena CFSP, na kterou následně koncem 90. let navazovalo vytvoření CSDP. Poslední smlouva, která byla přijata, je již zmíněná Lisabonská smlouva, jež vstoupila v platnost 1. prosince 2009 a vedla k dalšímu posílení koherence, efektivity a viditelnosti ZPEU (Keukeleire & Delreux 2014, s. 2).

Důležitost EU jakožto zahraničněpolitického aktéra je často zpochybňována, nicméně skutečností je, že v současné době EU představuje v mnoha oblastech vlivného aktéra. Po Washingtonu DC je Brusel druhým městem s nejvyšším počtem zahraničních reprezentací a sama EU disponuje diplomatickými delegacemi v 134 zemích světa. Zatímco EU není přítomna v některých mediálně nejexponovanějších konfliktech, jako jsou válka v Iráku či Afghánistánu, zastává důležitou roli v některých nejnebezpečnějších a nejcitlivějších konfliktech, kterým se dostává méně pozornosti, například v Somálsku či Mali. Od roku 2003 rozmístila EU téměř 30 vojenských a civilních misí (západní Balkán, anti-pirátské operace u Somálského pobřeží, vojenský výcvik v Mali a Nigeru a další), přičemž blízce spolupracuje v těchto oblastech také s ostatními mezinárodními organizacemi (Keukeleire & Delreux 2014, s. 3; EEAS 2017).

EU jakožto největší obchodní blok na světě je také vedoucím aktérem v ekonomické oblasti. V současné době představuje cca 20 % světového obchodu ve zboží, a zahrneme-li také služby, podíl se ještě zvýší. EU je zodpovědná za více než polovinu světové rozvojové pomoci a v oblasti humanitární pomoci je druhým největším poskytovatelem (Keukeleire & Delreux 2014, s. 3).

Také Andrew Moravcsik upozorňuje na to, že bychom neměli podceňovat Evropu, což se stalo v současné době prakticky pravidlem. Moravcsik argumentuje, že „*[t]he world today is bipolar. There are, and will remain for the foreseeable future, two global superpowers: the United States and Europe. Only these two actors are consistently able to project a full spectrum of ‚smart power‘ internationally. And European states possess an unmatched range and depth of civilian instruments for international influence. Because the*

post-cold war world is continuously becoming a more hospitable place for the exercise of forms of power that are, in practice, distinctively European, Europe's influence has increased accordingly. There every reason to believe this trend will continue“ (Moravcsik 2010, s. 98).

Od konce 2. světové války a počátku evropského integračního projektu se kontext, ve kterém EU vede svou zahraniční politiku, dramaticky změnil. V závislosti na přijaté perspektivě lze identifikovat různé milníky v rozvoji ZPEU. Přijmeme-li perspektivu kladoucí důraz na konflikty a struktury, lze rozdělit tento vývoj do tří hlavních period. První perioda spadá do počátků evropského integračního projektu, tedy do období bezprostředně po 2. světové válce, kdy byly západoevropské země konfrontovány se zvyšujícím se napětím se Sovětským svazem, které nakonec vedlo ke studené válce. Druhá perioda začíná koncem studené války na přelomu 80. a 90. let 20. století. V tomto období dochází ke sjednocení značné části evropského kontinentu. EU asistovala postkomunistickým zemím střední a východní Evropy v politické a ekonomické tranzici, která nakonec vedla k rozšíření EU až na dnešních 28 členských států. Počátek třetí periody je následně spjat s vývojem v jižním sousedství EU počátkem této dekády. Revolty na Blízkém východě vedly k několika změnám režimů, ozbrojeným konfliktům a vojenským intervencím v bezprostředním sousedství EU (Keukeleire & Delreux 2014, s. 4–5).

Jedna z hlavních otázek, která v této souvislosti vyvstává, směřuje k problému, jaké politické, ekonomické a společenské struktury v těchto zemích vzniknou. Bude EU úspěšná ve snaze vytvořit nové legitimní struktury v regionu MENA a ve snaze přesvědčit obyvatele těchto zemí a jejich elity o prospěšnosti požadovaných reforem? Nebo to budou země Perského zálivu a islamistické organizace, které budou úspěšnější ve vykonávání strukturální moci v regionu? Právě těmito otázkami, které v nedávné době vystoupily do popředí, se budeme zabývat v závěrečné kapitole věnované státům Maghrebu (Keukeleire & Delreux 2014, s. 5).

ZPEU jakožto celek je námi nahlížena jako *multi-faceted* (zahrnující CFSP, CSFD, vnější akci a vnější dimenzi interních politik), *multi-method* (kombinující princip intergovernmentalismu a komunitní metodu) a *multi-level* (zahrnující národní, unijní a mezinárodní úroveň). Naše perspektiva je taková, že zahraniční politika nespočívá pouze v reagování na mezinárodní krize a konflikty ve vztahu k ostatním aktérům, nýbrž ve strukturování chování a přesvědčení ostatních aktérů na mezinárodní scéně. Na základě této perspektivy pak rozlišujeme tradiční pojetí zahraniční politiky a diplomacie

na jedné straně a strukturální zahraniční politiku, respektive strukturální diplomacii na straně druhé, představují tedy komplexnější porozumění tomu, co chápeme zahraniční politikou (Keukeleire & Delreux 2014, s. 11).

Co myslíme tím, že ZPEU je *multi-faceted*? Podíváme-li se na unijní smlouvy, je zřetelně rozlišováno mezi CFSP a CSDP na jedné straně a vnější akcí a vnějšími dimenzemi interních politik na straně druhé. CFSP poskytuje hlavní platformu pro vytváření a implementaci politické a diplomatické dimenze ZPEU. CFSP byla vytvořena v rámci Maastrichtské smlouvy jako relativně slabá součást bez vlastních nástrojů a bez jakéhokoliv aktéra, který by za ni byl zodpovědný. Postupně však CFSP získávala na důležitosti a dnes poskytuje platformu nejen pro vytváření postojů EU ve vztahu vůči hlavním mezinárodním otázkám, ale také aktivně sleduje zahraničněpolitické zájmy EU. Vysoký představitel a ESVČ jsou v současnosti zodpovědní za implementaci CFSP. Jeden z hlavních rysů CFSP je, že skrze Radu a její intergovernmentální dynamiku si členské státy udržují kontrolu nad zahraniční politikou (Keukeleire & Delreux 2014, s. 11–12).

CSDP zahrnuje řadu civilních a vojenských nástrojů pro řešení krizí, které mohou být využity s cílem podpořit implementaci zahraniční politiky EU a posílit kredibilitu CFSP. CSDP bylo formalizováno Lisabonskou smlouvou v roce 2009 a poskytuje platformu pro civilní mise a vojenské operace, které se v praxi odehrávají především v sousedství EU. CSDP je stejně jako CFSP plně pod kontrolou členských států, které zejména v případech více intrusivních vojenských akcí zvolí raději platformu NATO či ad hoc koalici. EU sama nedisponuje vlastními vojenskými ani civilními kapacitami pro řešení krizí, nýbrž spoléhá na dobrovolnou asistenci členských států. Přesto diplomatický a vojenský personál v Bruselu participuje při přípravách, podpoře a vedení CSDP misí (Keukeleire & Delreux 2014, s. 12; EEAS 2017).

Vnější akce zahrnuje obchodní dohody EU s třetími zeměmi, rozvojovou spolupráci, ekonomickou a finanční pomoc, humanitární pomoc, mezinárodní dohody s třetími zeměmi a sankce. Tyto politiky byly postupně rozvíjeny od vzniku Evropského ekonomického společenství v 50. letech 20. století. Síla různých dimenzí vnější akce EU spočívá zejména v silné legální kompetenci EU v těchto oblastech, značných finančních a dalších zdrojích, které má k dispozici a jež zahrnují mimo jiné rozsáhlý byrokratický aparát. Vnější dimenze interních politik následně odkazuje k politikám, jako jsou například energetická, environmentální či migrační a azylová politika, které mají

v různém rozsahu vnější dimenzi a jsou významné pro ZPEU (Keukeleire & Delreux 2014, s. 12).

Vnější akce a vnější dimenze interních politik jsou součástí zahraniční politiky EU ze tří hlavních důvodů. Za prvé zahrnují politické oblasti a nástroje, které mají významnou zahraničněpolitickou dimenzi. Za druhé poskytují nástroje a páky nezbytné pro zahraničněpolitickou akci a za třetí zahrnují smluvní a politické rámce jako například asociační dohody, které umožňují EU sledovat její zahraničněpolitické cíle (Keukeleire & Delreux 2014, s. 13).

Z tohoto důvodu bychom se měli vyhýbat zaměňování zahraniční politiky EU a CFSP/CSDP. V závislosti na kontextu konkrétního zahraničněpolitického problému, kterému EU v danou dobu čelí, bude v popředí jedna ze zmíněných oblastí. V řadě hlavních mezinárodních otázek je hlavním centrem vnější akce, nikoliv CFSP/CSDP, což reflektuje skutečnost, že obchodní politika EU a schopnost uzavírat mezinárodní dohody patří k hlavním zdrojům moci a vlivu, jelikož poskytují možnost nátlaku při jednání se třetími aktéry (Keukeleire & Delreux 2014, s. 13).

Hovoříme-li o zahraniční politice EU, nelze nezmínit zahraniční politiku členských států. Koordinace a kooperace mezi národními diplomacemi je stejně důležitým komponentem ZPEU jako výše zmíněné čtyři hlavní komponenty. Pro porozumění povahy ZPEU je důležité si uvědomit, že tato politika není exkluzivní ani všezahrnující. EU disponuje značnými kapacitami k tvorbě zahraniční politiky a ty jsou velmi významné v některých zahraničněpolitických dimenzích, jako jsou například obchod, kde EU disponuje exkluzivní kompetencí. Nicméně členské státy nikdy nezamýšlely přesunout své kompetence ve strategické oblasti zahraniční politiky na úroveň EU a nahradit je společnou zahraniční politikou. Z toho důvodu se kompetence EU a schopnost tvořit zahraniční politiku proměňují v závislosti na konkrétní zahraničněpolitické doméně. Toto má důležité důsledky pro studium zahraniční politiky EU, zejména s ohledem na normativní kritiku některých autorů stejně jako politických komentátorů směřující k tomu, že EU nedisponuje všezahrnující zahraniční politikou připravenou reagovat na všechny možné mezinárodní situace podobně jako národní zahraniční politiky, jelikož členské státy takovou ZPEU nikdy nezamýšlely. Není proto namístě vést svou kritiku tímto směrem a posuzovat efektivitu ZPEU komparací s politikou národních států (Keukeleire & Delreux 2014, s. 13–14).

Multi-method charakter ZPEU je přímým důsledkem její *multi-faceted* povahy. Termín *multi-method foreign policy* zachycuje skutečnost, že různé *facets* ZPEU jsou organizovány skrze dvě odlišná smluvní uspořádání, která reflektují dvě odlišné metody *policy-making*. Tato dualita je přítomna ve dvou unijních smlouvách, které poskytují základy zahraniční politiky EU. Těmi jsou *Treaty on European Union* (TEU) a *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU). Ačkoliv se z právní perspektivy jedná o dvě samostatné smlouvy, souhrnně jsou označovány jako Lisabonská smlouva (Keukeleire & Delreux 2014, s. 14).

Treaty on European Union (TEU) obsahuje hlavní ustanovení pro CFSP a CSDP, které jsou organizovány skrze intergovernmentální metodu. To znamená, že si členské státy uchovávají kontrolu nad tvorbou a vedením zahraniční politiky skrze dominantní postavení Evropské rady a Rady ministrů a skrze predominanci hlasování prostřednictvím principu jednomyslnosti (Keukeleire & Delreux 2014, s. 15).

Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) obsahuje hlavní ustanovení ohledně vnější akce a vnějších dimenzí interních politik. Tyto jsou organizovány skrze komunitní metodu, která je založena na institucionálním ekvilibriu mezi Radou ministrů, Komisí, Parlamentem a Soudním dvorem a na možnosti většinového hlasování pro většinu rozhodnutí Rady (Keukeleire & Delreux 2014, s. 15–16).

Tento duální systém se dvěma metodami *policy-making* a jasně definovanými právními hranicemi mezi jednotlivými politickými doménami má dalekosáhlé důsledky pro povahu ZPEU a její výsledky. Zároveň je však toto formální rozlišení zavádějící, jelikož je ZPEU vytvářena skrze interakci a symbiózu mezi těmito dvěma metodami. Kromě toho také praktické fungování ZPEU ne vždy funguje podle této formální kategorizace. Je tudíž třeba zdůraznit, že ZPEU je mnohem komplexnější a diverzifikovanější než toto relativně jednoduché rozdělení na dvě základní oblasti a dvě základní metody. Například princip jednomyslnosti je vyžadován pro některá rozhodnutí v rámci vnější akce, jako jsou obchodní dohody ohledně přímých zahraničních investic, zatímco na druhé straně kooperace mezi členskými státy je považována za žádoucí metodu například v oblasti rozvojové politiky (Keukeleire & Delreux 2014, s. 16–17).

Třetím základním rysem ZPEU je to, že se jedná o *multi-level* politiku. Charakteristická je pro ni interakce mezi národní a unijní úrovní, přičemž gravitační centrum se přesouvá v závislosti na kontextu. Národní a unijní úroveň nejsou striktně oddělené. Národní aktéři jsou členy některých důležitých unijních institucí a unijní

politiky se odráží v národních politikách. Navíc unijní *policy-making* se uskutečňuje v širším mezinárodním kontextu, kdy EU a členské státy jsou částečně, společně či odděleně členy mezinárodních režimů, organizací a institucí na mezinárodní úrovni. Z tohoto důvodu může být ZPEU konceptualizována jako komplexní *multi-level foreign policy*, která reflektuje propojení několika úrovní vládnutí a politických arén v politickém procesu. V závislosti na politické otázce a politickém rámci mají různí aktéři na různých úrovních odlišné kompetence, legitimitu, povinnosti a dostupné zdroje (Keukeleire & Delreux 2014, s. 17).

V tomto smyslu může být zahraniční politika EU chápána z perspektivy *governance*. Vyjdeme-li z definice *governance* podle Tömmel a Verdun, zahraniční politika EU může být charakterizována jako: „*the highly diversified EU procedures and practices combining formalized modes of rule-setting with informal practices of negotiation, cooperation and consensus-building; the multilevel and multi-actor structure underlying these procedures and practises; and, not the least, the diverging patterns of implementation under a common umbrella*“ (Tömmel & Verdun 2009, s. 1).

Nahlízet na ZPEU jako příklad *multi-level governance* má také širší dimenzi. Ačkoliv se můžeme soustředit na EU, měli bychom si uvědomit, že není jediným mezinárodním rámcem pro členské státy, ve kterém mohou rozvíjet svou zahraniční politiku a sledovat své cíle. ZPEU je zakotvena v širším souboru zahraničněpolitických sítí a v kontextu stále narůstající důležitosti *global governance*. To zahrnuje další multilaterální rámce jako NATO, OSCE, Radu Evropy, WTO, IMF, OSN či neformální rámce jako G7/8/20 (Keukeleire & Delreux 2014, s. 17–18).

Téměř všechny zahraničněpolitické akce EU jsou vytvořeny v kooperaci s ostatními mezinárodními organizacemi či paralelně s jejich činnostmi (někdy v konkurenci vůči nim). Z těchto důvodů může být přesnější hovořit po vzoru Hellen Wallace raději o *multi-location foreign policy*, čímž se vyhneme zdání hierarchie, které je přítomno v konceptu *multilevel*. Pojem *multi-location foreign policy* implikuje, že EU je pouze jedním z mnoha relevantních rámců pro její členské státy, které neustále vyhodnocují klady a zápory EU vůči ostatním platformám (Wallace 2005, s. 78).

Dalším klíčovým znakem ZPEU je, že členské státy mají své vlastní zahraniční politiky. Podle Lisabonské smlouvy je vyžadováno, aby členské státy podporovaly CFSP. Nicméně dvě deklarace přidané k této smlouvě, konkrétně číslo 13 a 14, podtrhují skutečnost, že ustanovení CFSP nemají vliv na národní zahraniční politiky. Výsledkem je

ambivalentní *multi-level* vztah mezi CFSP/CSDP a iniciativami členských států v těchto oblastech (Keukeleire & Delreux 2014, s. 18).

To, že národní úroveň musí být vzata vážně do analýzy ZPEU, nás přivádí k otázce, zda pouze odráží či by měla odrážet národní zahraniční politiky. Mnoho studií zabývajících se vnějšími vztahy a ZPEU se zaměřuje na kapacity EU jakožto mezinárodního aktéra a její schopnost napodobovat národní státy na mezinárodní úrovni (Rosamond 2002, s. 175). Toto téma je také předmětem studií zabývajících se známou *capability-expectations gap* (srov. Hill 1993).

Tuto tendenci hodnotit ZPEU výhradně skrze perspektivu toho, do jaké míry je podobná zahraniční politice států, lze zpochybnit. Samozřejmě může být užitečné a v některých ohledech dokonce nezbytné získat pro ZPEU určité kapacity charakteristické pro národní zahraniční politiky. Avšak je pochybné, pokud by ZPEU měla být automaticky a na všech úrovních nahlížena jako náhražka zahraničních politik členských států. Specifičnost a přidaná hodnota ZPEU může být právě to, že zdůrazňuje odlišné problémy, sleduje odlišné cíle a skrze alternativní metody v konečném důsledku získává podobu a obsah, které se liší od zahraničních politik členských států. Obzvláště v době prohlubující se globalizace, která v mnoha ohledech limituje moc států a konvenční zahraniční politiky, se zdá být poněkud zvláštní, že bychom po EU požadovali, aby usilovala o rozvinutí zahraniční politiky shodné s členskými státy, jejíž limity jsou dnes tak často kritizovány (Keukeleire 2003, s. 31; Keukeleire & Delreux 2014, s. 18–19).

Podobně spornou je také tendence automaticky nahlížet vztah unijní a národních zahraničních politik jako hru s nulovým součtem. Tento vztah může nepochybně v některých situacích mít tuto podobu, kdy silnější ZPEU logicky vede k slabším národním zahraničním politikám a *vice versa*. Avšak tento vztah může mít také podobu hry s pozitivním součtem, kdy ZPEU naopak doplňuje a posiluje zahraniční politiku členských států (Keukeleire & Delreux 2014, s. 19).

4. Koncept strukturální zahraniční politiky

Jak již bylo naznačeno v předchozí kapitole, EU je na základě svých zahraničněpolitických cílů nucena vést kvalitativně odlišnou zahraniční politiku. Povaha těchto zahraničněpolitických cílů měla za následek to, že EU postupně vytvořila to, co bylo konceptualizováno jako strukturální zahraniční politika a z ní vyplývající strukturální diplomacie založená na rozličných strategiích a partnerstvích EU s třetími zeměmi a regiony, jejímž cílem je transformace základních struktur (organizačních principů), které determinují jednání ostatních aktérů (Keukeleire 2003, s. 31–32).

Koncept SZP předpokládá rozšířenou perspektivu zahraniční politiky, kterou nám umožňují zejména poznatky pluralistických přístupů ke studiu mezinárodních vztahů, v jejichž rámci byly vypracovány pojmy *soft power*, *power of socialization* či „*structural power*“ zachycující nové dimenze moci odkazující k síle státní ideologie, schopnosti formovat a určovat struktury, pravidla a instituce, podle nichž ostatní státy fungují, a působení na ostatní státy takovým způsobem, že dochází k internalizaci nových norem a hodnot. Koncept SZP zaměřuje naši pozornost na zájmy, které jsou pro aktéra důležité v dlouhodobé časové perspektivě (Keukeleire 2003, s. 46).

Povahu této strukturální moci podle našeho názoru velmi výstižně formuluje Mark Leonard, který srovnává evropskou a americkou moc: „*This 'transformative power' works in the long term, and is about reshaping the world rather than winning short-term tussles. It cannot be measured in terms of military budgets or smart missile technology, but is captured in treaties, constitutions and laws. And when we stop looking at the world through American eyes, we can see that each element of European 'weakness' is in fact a facet of its extraordinary transformative power. (...) By creating common standards that are implemented through national institutions, Europe can take over countries without necessarily becoming a target of hostility. (...) Europe's obsession with legal frameworks means that it transforms the countries it comes into contact with, instead of just skimming the surface. The US may have changed the regime in Afghanistan, but Europe is changing all of Polish society, from its economic policies and property laws to its treatment of minorities and what gets served on the nation's tables. The lonely superpower can bribe, bully, or impose its will almost anywhere in the world, but when its back is turned, its potency wanes. In contrast, the strength of the EU is broad and deep: once sucked into its sphere, countries are changed forever*“ (Leonard 2005, s. 2).

Podle klasické definice diplomacie se jedná o „*the process of dialogue and negotiation by which states in a system conduct their relations and pursue their purposes by means short of war*“ (Watson 1982, s. 10). Tradiční zahraniční politika, kterou Keukeleire a Delreux definují jako *relational foreign policy*, je taková zahraniční politika, jejímž cílem je ovlivňovat jednání a vztahy s ostatními aktéry a mezi nimi. Tato politika může mít v praxi několik forem a může využívat rozličné nástroje v závislosti na konkrétním kontextu. Obecně však lze konstatovat, že značná část této zahraniční politiky se věnuje řešení rozličných krizí a konfliktů (Keukeleire & Delreux 2014, s. 27).

Na deklaratorní úrovni se aktéři kontinuálně vymezují vůči sobě a definují své pozice v souvislosti se specifickými krizemi a konflikty, což je jedna z hlavních funkcí diplomacie. Toto se uskutečňuje skrze unilaterální deklarace, interakce v kontextu bilaterálních vztahů a definování pozic v rámci multilaterálních platforem jako například OSN (Keukeleire & Delreux 2014, s. 27).

Na operační úrovni, kde jsou zahraničněpolitické pozice podpořeny konkrétními opatřeními, má aktér k dispozici řadu možností, jejichž volba se odvíjí od konkrétních zájmů a možností daného aktéra. Diplomatické úsilí může sloužit pro navázání dialogu, vyjednávání s cílem získat podporu pro vlastní pozici, působit proti nežádoucím pozicím ostatních aktérů a měnit je. Vyjednávání může být také doplněno ekonomickými, civilními nebo vojenskými nástroji (Keukeleire & Delreux 2014, s. 27).

Podle tradiční perspektivy je tedy cílem diplomacie ovlivňování chování ostatních aktérů (států) na mezinárodní scéně. Strukturální diplomacie představuje specifický typ diplomacie zaměřené zejména prostřednictvím dialogu a vyjednávání na ovlivňování, respektive formování struktur v daném geografickém prostoru. Strukturální diplomacie se může orientovat na různé politické sektory na různých úrovních. Termín „strukturální“ odkazuje ke dvěma klíčovými aspekty této diplomacie, jejímž cílem je 1) ovlivňovat struktury, 2) a to takovým způsobem, aby bylo dosaženo změn dlouhodobě udržitelných, jelikož pouze v takové situaci můžeme hovořit o skutečně strukturálních změnách. Abychom mohli tudíž strukturální diplomacii považovat za úspěšnou, je kritické, že změny struktur jsou dlouhodobě udržitelné i po ukončení strukturální diplomacie (Keukeleire, Thiers & Justaert 2009, s. 146; Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 200).

Prvním cílem SZP je tudíž formování struktur, jimiž rozumíme organizační principy determinující podobu politické, právní, ekonomické, sociální či bezpečnostní sféry v daném geografickém prostoru, zpravidla ve státě. Struktury zahrnují obecné

principy, základní „pravidla hry“, jako jsou například demokracie, vláda práva či volný trh a zároveň operacionalizace těchto principů prostřednictvím komplexních konstelací institucí a právního systému, tradic apod. Cílem SZP je změnit či posílit tyto specifické konstelace určující základní „pravidla hry“ či přímo iniciovat vznik nových struktur jako třeba v případě, kdy je podporována demokracie v autoritářských režimech. Je důležité, že SZP nespočívá pouze v propagování určitých obecných principů, ale že reálně podporuje konkrétní praktické kroky směřující k jejich operacionalizaci skrze vytvoření efektivních institucí, pravidel a praktik. Struktury následně rozdělujeme podle sektorů společnosti na politické, právní, ekonomické, sociální a bezpečnostní, přičemž tyto sektory existují na globální, mezistátní, mezispolečenské, státní, společenské a také individuální úrovni (Keukeleire, Thiers & Justaert 2009, s. 146; Keukeleire, Keuleers & Raube 2016: 200).

Konkrétní cíle SZP závisí samozřejmě na daném kontextu a cílech konkrétní strukturální velmoci. Například v situaci, kdy se stát či region, jako v případě postkomunistické Evropy, ocitne v kontextu strukturální transformace, cílem SZP může být ovlivňování formování těchto nově vznikajících struktur způsobem žádoucím pro strukturální velmoc. V situaci, kdy existuje v dané geografické oblasti mocenské vakuum jako v případě Balkánu po balkánských válkách v 90. letech 20. století, je logickým cílem strukturální velmoci podpora nových žádoucích struktur. Cílem strukturální diplomacie ale nemusí být nezbytně pouze podpora změn, nýbrž také udržení již stávajících struktur, a tedy předcházení nežádoucím strukturálním změnám (Keukeleire, Thiers & Justaert 2009, s. 146–147; Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 201).

Druhým klíčovým aspektem SZP je, aby dosažené změny byly dlouhodobě udržitelné. Žádoucím cílem je mít dlouhodobě udržitelný efekt na dané struktury, které by měly přetrvat i po ukončení SZP. Pouze pokud jsou dosažené změny víceméně trvalé, můžeme hovořit o strukturálních změnách. Dlouhodobý úspěch je závislý na faktorech materiální a nemateriální povahy. Zatímco materiální faktory odkazují k praktické operacionalizaci a fungování struktur, nemateriální faktory se vztahují k internalizaci a přijetí strukturálních změn jak elitami, tak obyvatelstvem (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 201; Keukeleire, Thiers & Justaert 2009, s. 147).

Dva centrální aspekty SZP můžeme velmi dobře ilustrovat na příkladu demokracie. SZP vůči třetí zemi může mít za následek vytvoření demokratického režimu v důsledku vytvoření klíčových demokratických struktur, jako jsou politické strany, svobodné volby,

vytvoření fungujícího parlamentu apod. V takové situaci však zůstává klíčovou otázkou právě zmíněná udržitelnost těchto institucí, která bude záležet na širším kontextu v daném státě. Jmenovitě jde například o existenci svobodného tisku, respektování rozdělení moci či obecně akceptování demokratických principů a hodnot jako legitimních organizačních principů elitami a většinou obyvatelstva. Pouze ve chvíli, kdy dojde ke konsolidaci demokracie, můžeme hovořit o úspěšně zakončené strukturální diplomacii, jejímž cílem byla demokratická tranzice (Keukeleire, Thiers & Justaert 2009, s. 147).

Zatímco tradiční zahraniční politika je zejména interakcí vlád, SZP zahrnuje širší soubor aktérů. Může být vedena nejen státy, ale také hybridními mezinárodními entitami, jako je právě EU. Podobně nejsou předmětem SZP pouze vlády, nýbrž v závislosti na kontextu a konkrétních cílech strukturální velmoci se může zaměřovat také na konkrétní vládní činitele a vysoké úředníky v cílové zemi, ale také na nižší úředníky, aktéry v rámci občanské společnosti, a dokonce i na významné jednotlivce. Úspěšně vedená SZP by se měla zaměřovat na více aktérů než jen na vládu cílové země (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 201).

Je důležité upozornit, že SZP není alternativou tradiční diplomacie, která je primárně zaměřena na ovlivňování vztahů mezi aktéry spolu s managementem krizí a konfliktů. SZP představuje rozšíření cílů tradiční diplomacie, přičemž nemůže být úspěšná bez využití jejích nástrojů (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 201).

Proces dialogu, který je esencí diplomacie, by měl být doplněn technickou, materiální a finanční podporou v cílové zemi, jelikož požadované strukturální změny jsou značně nákladné a cílová země může mimo finanční prostředky postrádat také dostatek kvalifikovaného personálu. Tato podpora se tedy může skládat například z posílání expertů, jejichž úkolem je poskytovat dlouhodobou podporu v určité oblasti. Součástí SZP mohou být také finanční pobídky, ať již jejich příslib, či odepření, případně ukončení již poskytované podpory s cílem motivovat cílovou zemi jednat určitým způsobem. Finanční pobídky však mohou být komplikovaným nástrojem. Na jedné straně mohou být sice efektivní v prosazování požadovaných změn, na straně druhé však mohou mít negativní dopad na dlouhodobou udržitelnost změn, jelikož mohou být elitami či obyvatelstvem považovány za nelegitimní (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 201–202).

SZP často závisí na tradičních formách zahraniční politiky. V případě, že jsou například mezistátní vztahy poškozeny diplomatickými či jinými krizemi, tyto pravděpodobně zastíní cíle SZP. Velmi dobrým příkladem této situace stejně jako

komplementarity tradiční zahraniční politiky a SZP je oblast Balkánského poloostrova. SZP se v tomto regionu stala možnou pouze poté, kdy byla oblast relativně stabilizována prostředky tradiční diplomacie a vojenskými operacemi. Avšak úspěchy, kterých bylo tímto způsobem dosaženo, by s nejvyšší pravděpodobností nebyly příliš trvalé, pokud by na ně nenavázala rozsáhlá SZP s cílem stabilizovat region skrze vytváření nových komplexních struktur koncipovaných s cílem zachovat mír mezi státy, mezi nimiž i nadále přetrvává vysoká míra antagonismu. Mezi tradiční zahraniční politikou a SZP je tedy vztah komplementarity, nicméně tento vztah může být také vysoce komplikovaný. Příklad Kosova ilustruje situaci, kdy cíle tradiční a strukturální diplomacie jsou do velké míry v rozporu. Tradiční diplomacie se snažila v Kosovu vyhnout politické nestabilitě a napětí s místní vládou, což jsou cíle, které byly do značné míry v konfliktu s hlubokou strukturální reformou, jež by v krátkodobém časovém horizontu jistě vedla k politické nestabilitě (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 202).

4.1. Předpoklady efektivní SZP

SZP v první řadě nezbytně vyžaduje intenzivní a dlouhodobý přístup. Formování struktur je dlouhý proces, který vyžaduje kontinuální dialog následovaný implementací. Tato potřeba vede často k tomu, že proces dialogu a vyjednávání je v nějaké formě institucionalizován, ať již formálně, či neformálně. Aktivním přístupem je myšleno, že SZP vyžaduje více než pouhé rituální opakování důležitosti určitých obecných principů nebo hodnot, respektive vyžaduje více než pouhou deklaratorní diplomacii. Součástí SZP je aktivní a kontinuální proces dialogu a vyjednávání, jehož cílem je přesvědčit zúčastněné aktéry o prospěšnosti a proveditelnosti požadovaných strukturálních změn, a následná podpora těchto aktérů v jejich snaze operacionalizovat obecné principy v konkrétní instituce a pravidla. Je tedy důležité odlišit aktéry, kteří pouze hovoří o důležitosti určitých změn, například demokratizaci, a tak de facto pouze deklaratorní diplomacii, a aktérem, který aktivně, systematicky a reálně podporuje strukturální změny, a tudíž vede strukturální diplomacii, respektive strukturální zahraniční politiku (Keukeleire, Thiers & Justaert 2009, s. 149; Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 202–203).

Zmíněný dialog je navíc třeba vést se širokou škálou aktérů. Je důležité přesvědčit nejen vysoké vládní představitele, ale také interagovat s aktéry, kteří jsou odpovědní za implementaci konkrétních opatření, tedy s nižšími vládními úředníky, technickými

experty, členy parlamentu či s některými nevládními aktéry. Z hlediska dlouhodobé udržitelnosti je také žádoucí přesvědčit širokou veřejnost, a to například prostřednictvím interakce s relevantními společenskými skupinami, zájmovými skupinami apod. (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 203).

Komplexnost odkazuje k nutnosti provádět SZP napříč sektory a úrovněmi, které jsou úzce provázány. Aby byla tato politika úspěšná, musí být vykonávána v několika sektorech na několika úrovních. Potřeba intenzivního a komplexního úsilí představuje hlavní výzvu, které čelí aktér, jehož cílem je vykonávat SZP. Za prvé je vyžadována součinnost mnoha vládních agentur, nejen ministerstva zahraničí, ale také například ministerstva financí či spravedlnosti, která musí být zapojena. Tato komplexnost může následně vést k problémům koordinace a sdílení zdrojů (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 203).

Důsledky nedostatečné komplexnosti demonstruje region Maghrebu, kterým se budeme podrobněji zabývat později. Hlavním deklarovaným cílem EU v tomto regionu byla zejména propagace demokratických struktur na státní úrovni spolu s integrací ekonomických systémů zemí regionu do vnitřního trhu EU a unijního regulačního systému. EU však podcenila roli, kterou hrají procesy a neformální struktury na společenské úrovni, což demonstruje růst řady islamistických hnutí. Podobně EU opomenula adresovat problémy socioekonomického charakteru na individuální úrovni. Oba tyto faktory nám pomáhají vysvětlit výsledky demokratických voleb v tomto regionu, které se značně lišily od představ EU (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 203).

Za druhé rozsah SZP vyžaduje rozsáhlé zdroje, ať již v otázce financí, či personálu, což je jeden z hlavních důvodů, proč je tato diplomacie zpravidla mimo možnosti jednotlivých států, ovšem s výjimkou těch nejbohatších. Tato skutečnost vysvětluje atraktivitu multilaterálních platforem, které v tomto ohledu poskytují užitečné arény pro koordinaci a organizaci diplomatického úsilí a sdílení zdrojů (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 204).

Třetím faktorem je míra, do jaké je strukturální diplomacie zakotvena v širším souboru iniciativ strukturální a tradiční zahraniční politiky. Strukturální diplomacie musí být podpořena komplexní strukturální zahraniční politikou, v jejímž rámci je využit široký soubor nástrojů. Aby byl proces dialogu a vyjednávání efektivní, musí být doplněn technickou, materiální, finanční a další asistencí země, která je předmětem SZP. Kromě

poskytnutí zmíněné podpory může být dále využita například metoda cukru a biče, ovšem velmi opatrně, jelikož na jedné straně může být sice velmi efektivní při dosahování požadovaných reforem, na straně druhé však může mít značně negativní dopad na dlouhodobou udržitelnost těchto změn (Keukeleire, Thiers & Justaert 2009, s. 149–150).

Pojem internalizace (legitimita) odkazuje k tomu, zda se požadované strukturální změny stávají součástí přesvědčení elit stejně jako široké veřejnosti. Propagované změny budou logicky snadněji dlouhodobě udržitelné, pokud budou v cílové společnosti raději považované za legitimní a žádoucí než jako výsledek vnějšího tlaku či čisté ekonomické kalkulace. Toto nás vede k hypotéze, že SZP nebude v dlouhodobé perspektivě úspěšná, pokud byl faktor internalizace podceněn, respektive pokud se SZP spoléhala příliš na metodu biče a cukru na úkor přesvědčování elit a veřejnosti o vhodnosti a prospěšnosti propagovaných změn. S tímto dále souvisí povaha požadovaných změn. Pokud tyto změny berou v potaz lokální tradice a preference v dané zemi nebo jsou alespoň umně prezentovány takovým způsobem, SZP by měla být úspěšnější a změny dlouhodobě udržitelnější. Toto je obzvláště důležité v regionech, kde EU čelí ostatním strukturálním mocnostem, jelikož tato soutěž strukturálních aktérů činí třetí země nezávislejšími (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 204).

Internalizace a legitimita jsou faktory, které mohou být hodnoceny pouze v dlouhodobém časovém horizontu, přičemž nejsou vyhodnocovány snadno a bez ambivalence. Rozličné procesy internalizace probíhají současně a mohou vést k odlišným závěrům. Podíváme-li se opět na region Maghrebu a MENA obecně, pak obyvatelé sice mohou na jedné straně přijmout demokratické politické struktury, zároveň je však mohou využít na podporu nežádoucích hodnot a politických struktur (Keukeleire, Keuleers & Raube, 2016, s. 204).

Dalším faktorem je kompatibilita propagovaných změn s lokálním kontextem. Jelikož vyšší kompatibilita povede k snazšímu uskutečnění žádoucích reforem jakožto i k vyšší udržitelnosti dotyčných změn, nachází se faktor kompatibility v jádru konceptu SZP. Faktor kompatibility může být konceptualizován na třech úrovních. Za prvé je to v souvislosti s existujícími strukturami v dané zemi nebo regionu. To znamená, že externí faktory by měly raději v co nejvyšší možné míře stavět na existujících lokálních procedurách a institucích než propagovat vytváření zcela nových struktur. Za druhé je to ve vztahu s již existujícími externími iniciativami k národním strategiím a politikám,

a tudíž prioritám definovaným ostatními aktéry v dané zemi či regionu, respektive kompatibilita s místními strategiemi. A za třetí se jedná o vztah k obecnému kontextu cílové země či regionu (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 204–205).

Autoři v této souvislosti hovoří o nutnosti principu *alignment*, jehož srozumitelnou definici nám poskytuje Justaert, který *alignment* definuje jako: „*the adaptation of external actors' diplomatic activities to the institutions, procedures and strategies of the target country or the stakeholders in the reform process(es), particularly in the negotiation and determination of how these reforms are conceptualised and implemented*“ (Justaert 2016, s. 233). „*Alignment refers to adaptation of the diplomatic actors to the national strategies upon which the donor community bases its initiatives and projects. In order to avoid blueprint projects that do not correspond to local needs and challenges, a structural diplomacy including alignment to the country's systems provides the basis for international diplomatic intervention. This not only strengthens the country's institutional capacities to develop and implement policies but also increases the likelihood of sustainability since activities are not deployed through external actor's separate frameworks but through local frameworks, in which local procedures and practices are embedded*“ (Justaert 2016, s. 236).

Koncept *alignment* se v akademické literatuře v souvislosti se zahraniční politikou a diplomacií téměř nenachází. Jeden z konkrétních způsobů operacionalizace tohoto konceptu však můžeme nalézt v dokumentu OECD, jmenovitě v *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005), kde je definováno několik konkrétních indikátorů, jimiž jsou například využití již existujících spolehlivých systémů dané země jako například systémů veřejného financování či využití systémů zadávání veřejných zakázek, pokud se tyto systémy ukáží jako funkční a spolehlivé. Dále se jedná o kompatibilitu propagovaných reforem s národními prioritami, podporu rozvoje státních kapacit či vyhýbání se implementaci paralelních struktur (OECD 2005, s. 9).

Pokud SZP nebere v potaz výše uvedené faktory, dlouhodobá udržitelnost strukturálních změn nebude pravděpodobně příliš vysoká. Faktor kompatibility je proto zásadní a strukturální velmoc by měla najít správný poměr mezi potřebou respektovat místní kontext a potřebou měnit struktury v dané zemi či regionu. Pokud se přirozeně aktér rozhodne pro potřebu vést SZP, znamená to, že struktury v dané zemi jsou považované za nežádoucí a příliš silná kompatibilita by mohla vést k tomu, že by se strukturální diplomacie stala irrelevantní. Strukturální velmoc se v tomto ohledu nachází

ve velmi komplikované situaci, což pouze potvrzuje potřebu vysoce komplexního přístupu (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 205).

Konkrétní příklad takové komplikované situace a zároveň adekvátního přístupu EU demonstruje situace v Demokratické republice Kongo (DRK). Primárním cílem EU je v tomto případě reforma bezpečnostního sektoru, avšak strukturální změny v tomto sektoru musí také vzít v úvahu místní kontext, kterým v případě DRK je nedostatek formálního systému vyplácení mezd, a tudíž úspěšná SZP, jejímž cílem je reforma bezpečnostního sektoru, musí také iniciovat odpovídající změny ekonomických struktur a státní správy. V případě DRK bylo tudíž zapotřebí podpořit rozvoj bankovního systému a systému vyplácení mezd na bankovní účty policistů a vojáků, jelikož místní praxe byla taková, že mzdy vypláceli nadřízení důstojníci v hotovosti, přičemž část mzdy si sami ponechali (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 205).

4.1.1. Proces učení

Podle již zmíněné klasické definice Adama Watsona je diplomacie především „*process of dialogue and negotiation*“ (Watson 1982, s. 10), a jak je patrné z výše popsaného, proces dialogu je centrální také v případě SZP. Aby byla SZP úspěšná, nemůže spoléhat pouze na nátlak a přesvědčování. Je potřeba vést dialog, ve kterém by se strukturální mocnost měla snažit, aby nevystupovala otevřeně z pozice silnějšího aktéra snažícího se vynutit si přijetí požadovaných struktur, ale jak již bylo řečeno, měla by být citlivá k lokálnímu kontextu, k místním institucím a procesům jako i k prioritám místních aktérů. Tento dialog by měl předcházet vlastnímu vyjednávání a následně ho podporovat, jelikož je zásadním faktorem pro porozumění místnímu kontextu a rozdílným prioritám jednotlivých místních aktérů. Je důležité, aby se jednalo skutečně o dialog, během něhož jsou struktury země, která je předmětem SZP, zpochybňovány prostřednictvím argumentů (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 206).

Dlouhodobý úspěch strukturální diplomacie je značně závislý na procesu učení. Aby strukturální mocnost mohla jít za deklaratorní diplomacii a vytvořit aktivní a komplexní SZP, jednotliví diplomatičtí aktéři musí pochopit, jak fungují obecné principy, které propagují, a jak tyto mohou být operacionalizovány ve formě konkrétních institucí, pravidel a praktik v konkrétní zemi. Toto mimo jiné obnáší pochopení toho, jak struktury, na něž se strukturální diplomacie primárně zaměřuje, ovlivňují struktury v jednotlivých

sektorech a úrovních dané země či regionu. Dále to také vyžaduje komplexní znalost materiálních a nemateriálních faktorů prosazovaných reforem. Avšak co je nejdůležitější na roli, kterou má procesu učení pro SZP, je jeho dopad na vyšší legitimitu požadovaných reforem, a tudíž jejich dlouhodobou udržitelnost (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 206).

Aby se diplomatictí aktéři strukturální mocnosti mohli stát skutečně důkladně obeznámenými s různými specifiky předmětné země, musí projít procesem učení na třech vzájemně souvisejících úrovních. Prvně musí vůbec uznat, že proces učení je žádoucí, což se může zdát na první pohled zjevné, ale v praxi to není automatické. Za druhé musí diplomatictí aktéři vynaložit dostatečné úsilí a obeznámit se s rozdíly mezi jejich vlastním kontextem a strukturami na jedné straně a těmi partnerské země na straně druhé. Třetí a poslední dimenzí je, že diplomatictí aktéři by se měli učit skrze dialog se svými protějšky v cílové zemi (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 206–207).

Některým autorům se může zdát, že tato potřeba vychází z normativního přesvědčení, avšak v souvislosti se SZP se jedná o praktickou nezbytnost. Pouze v případě, kdy unijní *policy-makers* budou mít dostatečné znalosti o historickém, sociálním a institucionálním kontextu a také o politické dynamice států, které jsou předmětem strukturální změny, může být SZP skutečně efektivní a vést k požadovaným hlubokým a trvalým změnám ve strukturách těchto států (Holden 2016, s. 251).

EU se v této souvislosti zdá být dobře uzpůsobeným aktérem. Její výhodnou pozici dobře vystihl bývalý předseda Evropské komise José Manuel Barroso: *„In a world where circumstances change fast, and where we need to adapt, European diversity may also be a strategic advantage. Such political pluralism gives the Union a diplomatic richness and sensitivity not matched by any other global power. Given the different historical experiences of its members, the Union is better prepared to understand the complexities and contradictions of other parts of the world“* (Barroso 2010, s. 5). Na druhou stranu se však nezdá, že by konstantní institucionální změny a fragmentace, které jsou determinovány komplexitou interních politických sil, napomáhaly procesu učení a institucionální paměti EU (Holden 2016, s. 251).

Důležitost kontinuálního procesu učení má za následek dynamickou povahu SZP. Úspěšná a efektivní SZP by neměla spoléhat na předem připravenou strategii, nýbrž by měla být kontinuálně aktualizována a adaptována na vyvíjející se situaci v cílové zemi (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 208).

5. Strukturální zahraniční politika Evropské unie

5.1. Institucionální nastavení

Jak již bylo zmíněno výše, DSEU je *multi-faceted, multi-method a multi-level*. Diplomacie EU je charakterizována účastí mnoha unijních aktérů. *Decision-making* a implementace v řadě zahraničněpolitických oblastí zahrnuje diplomatický personál a úředníky národních ministerstev (nejen ministerstva zahraniční), diplomaty a personál předsednictva Rady EU, Evropské rady, vysokého představitele a ESVČ, generálních ředitelství Evropské komise a řady dalších unijních agentur a také představitelů řady nevládních organizací. Tento široký soubor aktérů činí proces vytváření a implementace zahraničněpolitických iniciativ značně komplikovaným a má za následek problémy koordinace a konzistence zahraniční politiky EU (Keukeleire, Thiers & Justaert 2009, s. 153).

Zaměříme-li se podrobněji na role jednotlivých aktérů, vysoký představitel asistuje předsednictvu, přispívá k formulaci, přípravám a následné implementaci politik v rámci CFSP a může vést politický dialog jménem Rady EU s třetími stranami. Funkce vysokého představitele poskytuje unijní diplomacii určitý stupeň viditelnosti a kontinuity, což usnadňuje vést tradiční diplomacii. Vysoký představitel se může spoléhat na podporu různých entit v rámci generálního sekretariátu Rady EU a na rostoucí počet zvláštních představitelů (*Special Representatives*), jejichž úkolem je zajistit kontinuitu unijní diplomacie přímo v dotčených místech a kteří jsou podstatnou složkou strukturální diplomacie (Keukeleire, Thiers & Justaert 2009, s. 153–154).

Zvláštní představitelé EU podporují unijní politiky a zájmy v některých nestabilních regionech či státech, kde hrají aktivní roli zejména v oblasti konsolidace míru, podpoře stability a vlády práva. „*The EUSRs support the work of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (HR), in the regions concerned. They play an important role in the development of a stronger and more effective EU Foreign and Security Policy (CFSP) and in the Union's efforts to become a more effective, more coherent and more capable actor on the world stage. They provide the EU with an active political presence in key countries and regions, acting as a “voice” and “face” for the EU and its policies*“ (EEAS 2016a). V současné době existuje zvláštní představitel EU pro Bosnu a Hercegovinu, Střední Asii, oblast Afrického rohu, Kosovo, Sahel, jižní Kavkaz a Gruzii. Kromě těchto představitelů, kteří jsou zodpovědní za konkrétní země či regiony,

existují také zvláštní představitelé pro lidská práva a mírový proces na Blízkém východě (EEAS 2016a).

Evropská komise je jeden z centrálních aktérů v SZP EU, jelikož je zodpovědná za využití ekonomických a finančních nástrojů skrze různé programy a dohody s třetími zeměmi či regiony. Právě Komise hrála klíčovou roli v konceptualizaci a rozvíjení strukturální diplomacie EU. Analýza většiny strategií a partnerství s třetími zeměmi od 90. let 20. století ukazuje, že to byla právě Komise, která měla určovat směr těchto strategií. Komise přispěla významnou měrou k identifikování latentních společných zájmů členských států a ke stabilizaci a restrukturalizaci sousedních regionů EU. Nicméně iniciativy Komise mohly být v praxi efektivní jen proto, že byly v souladu s přáními zejména velkých členských států. Velké členské státy, ale i malé jako například Belgie podporují v případě zahraniční politiky vůči Demokratické republice Kongo *de facto* SZP EU vůči konkrétním státům či regionům, jelikož si uvědomují, že může být nenahraditelnou podporou jejich národních zahraničněpolitických aktivit cílících na strukturální změny, jelikož tyto státy samy nedisponují dostatečnými zdroji pro vedení dlouhodobé a efektivní SZP. Jednotlivé členské státy pak přispívají ke SZP EU prostřednictvím svého vlastního diplomatického úsilí, sítě bilaterálních kontaktů, privilegovaných politických, ekonomických či vojenských vztahů s třetími zeměmi a skrze jejich diplomatické reprezentace v těchto zemích (Keukeleire, Thiers & Justaert 2009, s. 153–154).

Široký rozsah nástrojů SZP, kterými EU disponuje, má za následek, že zahrnuje značné množství aktérů, kteří se jí účastní, což samozřejmě platí i pro zahraniční politiku EU obecně. Cílem Lisabonské smlouvy bylo mimo jiné její zefektivnění a koherence. Mnoho diplomatických instrumentů, které byly využívány Evropskou komisí a různými Radami EU, bylo přeneseno pod autoritu vysokého představitele a jím vedenou ESVČ. Toto by v teorii mělo mít pozitivní dopad na koherenci ZPEU stejně jako na komplexnost SZP a její komplementarity s více konvenčními zahraničněpolitickými iniciativami. Avšak v praxi došlo pouze k částečným změnám v distribuci odpovědnosti a nástrojů mezi jednotlivými aktéry v rámci EU a vysoký představitel spolu s ESVČ nemají autoritu u několika politických oblastí, které jsou pro SZP klíčové, jako jsou například asociační dohody či APF, které zůstávají pod autoritou Evropské komise (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 209–210).

Civilní CSDP mise a *Instrument contributing to Stability and Peace* sice spadají pod autoritu vysokého představitele a ESVČ, avšak pro jejich vlastní využití je vysoký představitel závislý na ostatních aktérech, jmenovitě členských státech v případě CSDF a Evropské omise v případě IcSP. V kombinaci s omezeními a tlaky na vysokého představitele, které souvisí s rozličnými krizovými situacemi, to všechno ve výsledku vede k tomu, že se v praxi spoléhá téměř výhradně na tradiční diplomatické nástroje. To bylo také zřejmé v případě arabských revolt, kdy vysoká představitelka Catherine Ashton a komisař pro rozšíření a politiku sousedství Štefan Füle sice často spolupracovali, ale nakonec to byl komisař Füle a Evropská komise, kdo vedl SZP vůči regionu (Keukeleire, Keuleers and Raube, 2016, s. 210).

Lisabonská smlouva také vedla ke změnám unijních diplomatických delegací v třetích zemích, kdy se z delegací Evropské komise staly delegace EU pod autoritou vysokého představitele a reprezentující EU jako celek. Tato změna otevírá nové možnosti pro strukturální diplomacii, a to v tom smyslu, že jí umožňuje stát se komplexnější a propojenější s tradiční dimenzí diplomacie (Keukeleire, Keuleers and Raube, 2016, s. 210).

5.2. Nástroje

Evropská unie obecně disponuje širokou škálou diplomatických, politických, ekonomických a finančních nástrojů pro vedení SZP. V centru se však nachází vyjednávání a dialog s třetími zeměmi v rámci asociačních dohod. Jednotlivé nástroje pak můžeme rozdělit do dvou skupin. První skupina zahrnuje komplexní nástroje, které mohou být použity pro propagování mnoha rozdílných strukturálních změn. Do této kategorie řadíme zejména asociační dohody, které EU uzavírá s třetími zeměmi, které mohou pokrývat otázky zahraniční či bezpečnostní politiky, obchodu a různé otázky ekonomické či technické spolupráce. Mohou zahrnovat prakticky jakoukoliv politickou oblast, a to od justice či vnitřní bezpečnosti až po ochranu životního prostředí. Asociační dohody také mohou zahrnovat podporu konkrétních reforem politických či právních struktur prostřednictvím iniciativ na poli vlády práva, *good governance* či budování kapacit státních institucí prostřednictvím posílení demokratického charakteru politických institucí (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 207).

Asociační dohody vytváří základní rámec pro organizaci a institucionalizaci vyjednávání a politického dialogu s třetími zeměmi, které mohou být využity pro propagování strukturálních změn či naopak k posílení již existujících struktur. Ve vztahu ke strukturální diplomacii je důležité, že se nejedná pouze o setkání na nejvyšších politických úrovních, ale také o setkání řady státních úředníků a v některých případech členů parlamentu, jelikož SZP vyžaduje intenzivní kontakt se všemi aktéry zodpovědnými za implementaci požadovaných strukturálních změn (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 208). Každá asociační dohoda vytváří institucionální rámce pro vedení kontinuálního politického dialogu. Konkrétně jsou vytvářeny například asociační rady pro setkání na úrovni ministrů či asociační výbory, které mohou obsahovat řadu podvýborů pro setkání diplomatů (Keukeleire, Thiers & Justaert 2009, s. 156).

Asociační dohody jsou také nástroje, skrze které jsou směřovány značné finanční prostředky. Mezi lety 2014–2020 má být poskytnuto 66,3 milionů euro na Globální Evropu (European Commission 2017a). Nejdůležitějšími programy jsou *Development Cooperation Instrument* (19,7 milionů Euro), *European Neighbourhood Instrument* (ENI) (15,4 milionů Euro) a *Instrument for Pre-accession Assistance* (11,7 milionů Euro), které obdrží celkem 46,8 milionů Euro (European Commission 2018a).

Cíle a hlavní principy *Development Cooperation Instrument* byly formulovány v souladu s Lisabonskou smlouvou a posledními rozvojovými politikami EU. Hlavním deklarovaným cílem je redukce chudoby v rozvojových zemích, ale také přispívání k dosahování dalších zahraničněpolitických cílů EU, jmenovitě podpory udržitelného ekonomického, sociálního a environmentálního rozvoje a také podpory demokracie, vlády práva, *good governance* a respektu lidských práv. Tento program zahrnuje prostřednictvím řady dílčích programů všechny rozvojové země kromě těch, které spadají pod *Instrument for Pre-accession Assistance*. Příjemcem podpory v rámci tohoto programu jsou nejen partnerské vlády a státní instituce, ale v souladu s výše popsány principy SZP také decentralizované orgány v těchto zemích jako například obce či regiony a jejich instituce, nestátní aktéři, společné orgány EU a partnerských zemí, unijní agentury a mezinárodní organizace, které podporují výše nastíněné cíle a principy tohoto programu (European Commission 2018b).

European Neighbourhood Instrument představuje hlavní finanční nástroj pro implementaci ENP, a tudíž centrální zdroj financí pro SZP vůči 16 sousedním zemím EU. Jmenovitě se jedná o Alžírsko, Egypt, Izrael, Jordánsko, Libanon, Maroko, Palestinu, Sýrii

a Tunisko v jižním sousedství a Arménii, Ázerbájdžán, Bělorusko, Gruzii, Moldavsko a Ukrajinu ve východním sousedství (European Commission 2016a).

Instrument for Pre-accession Assistance je rozpočet, jehož prostřednictvím EU podporuje reformy v kandidátských zemích. V jeho rámci jsou budovány kapacity v cílových zemích skrze přístupový proces. Mezi příjemce v rámci tohoto programu patří Albánie, Bosna a Hercegovina, Makedonie, Kosovo, Černá Hora, Srbsko a Turecko (European Commission 2016b).

Finanční asistence může být napojena na SZP dvěma způsoby. První způsob – finanční nástroje mohou mít přímý dopad na struktury v dané zemi například skrze podporu demokratických reforem prostřednictvím finanční pomoci různým skupinám či zakládáním nevládních organizací. EU může přispívat ke konkrétním opatřením jako například organizaci svobodných voleb či k takovým strukturálním reformám, jako je reforma soudního systému či budování policejních složek podle západního modelu. Druhý způsob – finanční nástroje mohou mít nepřímý dopad, kdy již pouhý příslib finanční pomoci může motivovat vládu dané země, aby přistoupila k určitým reformám (Keukeleire, Thiers & Justaert 2009, s. 158; Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 208).

Tímto se dostáváme ke konceptu podmíněnosti, jenž úzce souvisí s výkonem SZP. Tento koncept odkazuje k praktice, kdy finanční asistence je podmíněna implementací určitých reforem. Již rozhodnutí EU, že s určitým státem uzavře asociační dohodu, je v mnoha případech značná motivace k tomu, aby vyhověl unijním požadavkům, čehož si je EU vědoma, a proto využívá tohoto nástroje jako odměny či sankce. V tomto případě hovoříme o *ex-ante* podmíněnosti. Od poloviny 90. let téměř všechny unijní dohody obsahují klauzule o lidských právech a často také ustanovení o respektu demokratických principů a vlády práva jako tzv. *essentials elements* dohody. Nedodržování těchto ustanovení pak může vést k pozastavení podpory či odstoupení od dohody a s ní související ukončení finanční asistence. V tomto případě hovoříme o *ex-post* podmíněnosti, která ač je v teorii velmi silným nástrojem, v praxi je využívána pouze ojedinele (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 209).

Obecně můžeme konstatovat, že asociační dohody mají potenciál poskytovat silnou bázi pro vedení SZP. Mohou hrát významnou roli v podpoře strukturálních reforem či v posilování již existujících politických, právních a socio-ekonomických struktur ve třetích zemích a regionech. Koncept podmíněnosti a kontinuální politický dialog následně poskytují další dynamiku těmto procesům. Bohužel v praxi se však cíle SZP často dostávají

do konfliktu s ostatními prioritami a zájmy EU či jejích členských států, které často upřednostňují například obchodní vztahy a nepřejí si narušovat vzájemné vztahy tím, že by příliš podporovaly strukturální reformy politického systému. Výsledkem toho je, že politický dialog často nesplní veškerý svůj potenciál (Keukeleire, Thiers & Justaert 2009, s. 157).

Druhá skupina zahrnuje nástroje, které se zaměřují na specifitější změny v konkrétních sektorech. Důležitým nástrojem jsou zde mise v rámci CSDP. EU disponuje kapacitami pro zvládání civilních krizí na poli policejních reforem, posilování vlády práva či civilní administrativy. Od vytvoření CSDP v roce 2003 realizovala EU téměř 30 vojenských a civilních misí, přičemž většina z nich byla zaměřena na reformy bezpečnostního sektoru. Tyto mise sehrávají velmi důležitou roli v rámci SZP, jelikož se jedná o velmi konkrétní nástroje přispívající k vytváření, reformě či posilování struktur v dané zemi či regionu (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 208; EEAS 2017).

Kromě CSDP disponuje EU dalšími dvěma nástroji na řešení krizí, které jsou relevantní pro strukturální diplomacii. Jedná se o *Instrument contributing to Stability and Peace*, který v roce 2014 nahradil *Instrument for Stability*, poskytující finance pro intervence, když okolnosti v třetí zemi znemožní standardní spolupráci. Druhým nástrojem je *African Peace Facility*, jehož účelem je poskytovat Africké unii a ostatním africkým regionálním organizacím prostředky pro *peace-making* a *peace-keeping* operace (Keukeleire, Keuleers & Raube 2016, s. 209).

Zhodnotíme-li institucionální nastavení a nástroje, které má EU k dispozici, můžeme konstatovat, že disponuje podmínkami pro vedení SZP. Identifikovali jsme široký soubor aktérů, kteří se účastní diplomatického úsilí EU, která jako celek disponuje rozsáhlými materiálními, technickými, finančními a dalšími nástroji k vedení efektivní SZP. Nicméně tato efektivita je v praxi velmi odlišná region od regionu. V následující části si proto představíme a stručně zhodnotíme jednotlivé SZP EU.

5.3. Úspěchy a selhání strukturální zahraniční politiky EU

Rozšíření EU o 12 sousedních států střední a východní Evropy v roce 2004 a 2007 představuje jeden z hlavních úspěchů SZP EU. Politiku EU, která předcházela přistoupení těchto států, můžeme jistě považovat za strukturální. Jejím cílem byla podpora kompletní restrukturalizace existujících politických a ekonomických struktur, jmenovitě zavedení

demokracie, vlády práva a lidských práv. V tomto případě EU disponovala svým nejsilnějším nástrojem, kterým je příslibení členství. Předmětné státy byly tudíž vysoce motivované, aby vyhověly unijním požadavkům na příslušné reformy. Dalším rysem této konkrétní SZP bylo, že všechny členské státy EU považovaly strukturální reformy v oblasti střední a východní Evropy za žádoucí, a tudíž akceptovaly náklady, které byly vyžadovány pro úspěšné strukturální reformy. EU byla také schopna přijmout dlouhodobý a komplexní přístup k regionu. V tomto konkrétním případě také disponovala další výhodou, kterou bylo to, že byla schopna adresovat „mentální“ struktury v regionu, jelikož většina elit i obyvatelstva požadovala změnu stávajícího stavu. Přestože tedy náklady za přistoupení k EU byly pro kandidátské země značné, byly přijaty, jelikož požadované reformy byly založeny na principech zakořeněných v lidovém povědomí (Keukeleire, Thiers & Justaert 2009, s. 159–160).

Tyto faktory jsou důvodem, proč SZP EU neopakovala podobný úspěch v ostatních regionech, vůči kterým se rozhodla vést tuto formu zahraniční politiky, a také proč je role EU mnohdy nedoceňována. Nicméně to, že reformy požadované EU byly do značné míry v souladu s preferencemi v těchto zemích, by nemělo zakrýt skutečnost, že akce EU vedly k transformaci 12 postkomunistických zemí v relativně stabilní a prosperující demokratické režimy. Tento úspěch se stane také více zřetelným, srovnáme-li úspěšnou inkorporaci 12 zemí ve svém sousedství do politického systému západní Evropy se vztahy ostatních strukturálních mocností s jejich sousedními regiony (Keukeleire & Delreux 2015, s. 45).

Zatímco vztahy se zeměmi střední a východní Evropy byly zcela založeny na Kodaňských kritériích přijatých v roce 1993, základním rámcem pro strukturování vztahů se zeměmi Balkánského poloostrova je *Stabilization and Association Process* (SAP) započatý v roce 1999. SAP je založený na progresivním partnerství s každou zemí, v jehož rámci EU nabízí smluvní vztah skrze stabilizační a asociační dohody určující politické, obchodní a ekonomické vztahy zemí regionu s EU a výraznou ekonomickou a finanční pomoc skrze *Instrument for Pre-accession Assistance*. Součástí SZP vůči balkánským zemím jsou také podmínky v souvislosti se specifickou poválečnou situací a z toho plynoucí potřebou překonat vzájemné antagonismy v regionu. V případě tohoto regionu však řada faktorů indikuje, že transformace bude představovat ještě dlouhý a obtížný proces. Na jedné straně je upadající zájem členských států o další rozšiřování. Na druhé se pak jedná o podmínky v regionu, zejména přetrvávající vysoká míra nepřátelství mezi

některými státy, ale i uvnitř států mezi jednotlivými etnickými skupinami. Významnou překážku představuje také otázka internalizace požadovaných reforem, které nejsou elitami ani obyvatelstvem přijímány v takové míře jako v případě zemí střední a východní Evropy (Keukeleire, Thiers & Justaert 2009, s. 159–161). Poslední skupinou zemí, které jsou předmětem SZP EU, jsou země spadající ENP. Tato SZP bude podrobně představena v následující kapitole.

6. Strukturální zahraniční politika Evropské unie v Maghrebu

První zahraničněpolitická iniciativa EU, respektive ES vůči státům středomořského prostoru, zahrnujícího tudíž státy Maghrebu, vznikla již v 70. letech 20. století. K vytvoření první komplexní politiky vůči těmto zemím však dochází až v 90. letech v souvislosti s koncem studené války, kdy se západoevropským státům otevřely nové možnosti v regionu MENA. Význam tohoto regionu pro EU následně vzrostl v důsledku politických otřesů v rámci arabského jara, které se z Tuniska v různé míře rozšířily do mnoha států regionu. V kontextu Maghrebu zasáhly tyto události nejsilněji Tunisko a Libyi, kde vyústily v pád dosavadních režimů a v případě Libye následně ve vleklou občanskou válku, jejímž důsledkem je *de facto* rozpad státu, který je v současné době ovládán dvěma konkurenčními vládami a několika regionálními milicemi. EU se v tomto období ukázala být zcela nepřipravena adekvátně reagovat na dramatické události ve svém bezprostředním sousedství a její vliv na vývoj událostí byl velmi omezený. Z dlouhodobější perspektivy však mělo arabské jaro pro EU a její SZP pozitivní dopad, jelikož poskytlo významný podnět pro posílení přítomnosti EU v regionu. V současné době můžeme skutečně pozorovat značné úsilí ze strany EU o rozšíření aktivit téměř výlučně z obchodních a mezivládních vztahů také do socioekonomické, sociální a kulturní oblasti. Toto úsilí představuje snahu o posílení SZP vůči všem partnerským zemím v rámci ENP (Holden 2016, s. 249; BBC News 2018).

Jedním z deklarovaných cílů SZP EU před propuknutím arabského jara na přelomu roku 2010 a 2011 byla podpora demokratických změn uvnitř nedemokratických režimů, které by byly řízeny shora. V tomto ohledu můžeme nyní s odstupem času s určitostí konstatovat, že EU nebyla schopna dosáhnout deklarovaného cíle. Obecným důvodem tohoto neúspěchu se zdá být to, že různé institucionální rámce, o jejichž implementaci EU usilovala, by byly více vhodné pro nově demokratizované režimy (Holden 2016, s. 249).

Lze konstatovat, že od roku 2011 došlo k posílení vlivu EU, která v současné době představuje relevantního aktéra v regionu, a to zejména v socioekonomické oblasti, ve které poskytuje místním státům značnou podporu. Zatímco její vliv na probíhající konflikty v regionu MENA se zdá být stále relativně omezený, v Maghrebu se naskytla příležitost pro posílení její role. Konkrétní příležitost nabízí Tunisko, historicky jeden ze států regionu, který byl spolu s Marokem nejvíce ochotný ke spolupráci a v němž se po změně režimu nabízí další prostor pro SZP EU v kontextu konsolidace nového režimu (Holden 2016, s. 249–250; BBC News 2018).

Reformy v rámci Lisabonské smlouvy, jejichž cílem bylo posílení vlivu EU jakožto zahraničněpolitického aktéra, evidentně nevedly k praktickým výsledkům v době arabského jara. Evropská komise a ESVČ vypracovaly komplexnější soubor návrhů na vylepšení unijních politik vůči regionu až koncem roku 2011. Mezi tyto návrhy patří například nové nástroje pro poskytování pomoci či vztahy založené na konceptu tranzice a prohlubování obchodní liberalizace (Holden 2016, s. 250).

Posuzujeme-li SZP EU vůči státům Maghrebu v období arabského jara, je nicméně namístě si uvědomit obtížnost pozice, ve které se EU v tomto kontextu nachází. Předně SZP není konstruována za účelem reagování na bezprostřední krize, jelikož to je předmětem tradiční zahraniční politiky. Strukturální reformy, které jsou cílem SZP, jsou dosahovány graduálně, k jejich manifestaci v praxi dochází postupně a pozitivní dopady jsou obyvatelstvem pocíťovány s relativně velkým časovým odstupem. Vedle toho pobídky, které EU v rámci své SZP vůči regionu nabízela, vyžadují ke svému správnému fungování určitou úroveň politického a ekonomického pluralismu, a proto nedemokratické režimy v prostoru Maghrebu a obecně regionu MENA neposkytují v této souvislosti příznivé podmínky. (Holden 2016, s. 251). Je vhodné upozornit na komplikovanost regionu MENA, který Raymond Hinnebusch výstižně shrnuje jako: „*the epicentre of world crisis, chronically war-prone and the site of the world's most protracted conflicts. It appears to be the region where the anarchy and insecurity seen by the realist school of international politics as the main feature of states systems remains most in evidence*“ (Hinnebusch 2003, s. 1).

6.1. Komponenty SZP EU v Maghrebu

Prvním krokem k vytvoření určitého rámce pro spolupráci mezi EU, respektive ES a středomořskými státy byla *Global Mediterranean Policy* (GMP) v 70. letech 20. století. Její vytvoření bylo motivováno snahou o udržení alespoň omezeného vlivu západoevropských mocností ve středomořském prostoru. Za tímto účelem byly vytvořeny ekonomické pobídky ve formě obchodních koncesí a finanční pomoci, které byly zahrnuty v obchodních a kooperačních dohodách uzavřených se všemi státy středomořského prostoru (Holden 2016, s. 251). Spolupráce v rámci GMP a stejně tak ambice ze strany ES však byly relativně omezené. Tvorbu politiky ES v 70. letech 20. století vůči státům v

jižním sousedství můžeme obecně charakterizovat jako víceméně náhodný proces (Hager 1973, s. 195).

Základy komplexní SZP vůči středomořským státům byly položeny až v 90. letech 20. století. Aktivita ze strany EU byla motivována zejména měnícím se chápáním bezpečnosti, které bylo důsledkem kombinací společenských faktorů a fundamentálních geopolitických změn způsobených zhroucením sovětského bloku (Holden 2016, s. 251). V polovině 90. let se situace v regionu stala v očích evropských států natolik nestabilní, že vyžadovala přijmout opatření, která by adresovala vzniklou situaci. Zdálo se, že hlavní hrozba vychází právě z oblasti Maghrebu, kde útoky islamistických extrémistů ohrožovaly stabilitu Alžírsku. Tam situace eskalovala zejména po roce 1992, a to až do podoby občanské války (Pace 2009, s. 41). V konkrétním případě zemí Maghrebu byly hlavním zdrojem obav členských států EU socioekonomické otázky a krize politické legitimacy, které byly také spolu s demografickými faktory považovány za počáteční zdroj nestability v Alžírsku. Obecně bylo předpokládáno, že kombinace těchto faktorů může vést k dalšímu vzestupu radikálních politických sil, selhání dalších států, terorismu, masové migraci a dalším komplikacím (Holden 2016, s. 251). Dnes můžeme s odstupem času konstatovat, že došlo k naplnění všech zmíněných obav.

6.1.1. Euro-Mediterranean Partnership

Snaha EU navázat nový vztah se státy středomořského prostoru byla zahájena prostřednictvím *Renovated Mediterranean Policy* v roce 1989. Byla však velmi rychle nahrazena ambicióznějším návrhem, kterým se stalo EMP, jehož vytvoření bylo dohodnuto na summitu v Barceloně v roce 1995 a v jehož souvislosti také hovoříme o tzv. Barcelonském procesu (Holden 2016, s. 252). EMP, které zahrnuje všechny neevropské středomořské státy s výjimkou Libye a Sýrie, představuje první pokus EU o vytvoření koordinované zahraniční politiky vůči tomuto regionu. EMP je tvořeno třemi pilíři, kterými jsou: 1) ekonomická kooperace, jejímž cílem je vytvoření zóny volného obchodu, 2) kulturní výměna a 3) politická spolupráce, jejíž součástí jsou mimo jiné obecné závazky podporující demokratické principy a základní lidská práva (Cavatorta & Rivetti 2014, s. 620).

Vznik EMP byl motivován předpokladem podpory regionální stability skrze ekonomickou integraci a demokratizaci v rámci multilaterálního fóra. Dva konkrétní

faktory, které vedly evropské politiky k uvědomění si důsledků vznikající nestability v regionu, byly na jedné straně selhání procesu liberalizace v Alžírsku a již zmíněná občanská válka, která následovala. Na druhé straně se jednalo o průběh mírového procesu mezi Izraelem a Palestinci, který vedl evropské politiky k přesvědčení, že k zajištění míru v regionu je zapotřebí multilaterálního řešení (Cavatorta & Rivetti 2014, s. 620).

Vzhledem k tomu, že „[t]he key objective of the trade partnership is the creation of a deep Euro-Mediterranean Free Trade Area, which aims at removing barriers to trade and investment between both the EU and Southern Mediterranean countries and between the Southern Mediterranean countries themselves“ (European Commission 2017b), ekonomická spolupráce představuje hlavní rovinu tohoto partnerství. V první řadě bylo rozhodnuto, že budou vyjednané a přijaté bilaterální asociační dohody mezi EU a jednotlivými státy. První dohody byly uzavřeny s Tuniskem (1995, v platnosti od 1998) a Marokem (1996, v platnosti od 2000), dvěma státy, které byly nejvíce nakloněné vzájemné spolupráci. S Alžírskem byla dohoda uzavřena až v roce 2002 (v platnosti od 2005), zatímco Libye se odmítla zúčastnit, a je tak spolu se Sýrií jediným středomořským státem, který neuzavřel asociační dohodu s EU. Zmíněné dohody zahrnovaly podporu volného obchodu a vytvoření bilaterálních institucí, jmenovitě asociačních rad, výborů a jejich podvýborů společně s pracovními skupinami. Dále byla nabídnuta bilaterální pomoc spolu s dialogem a spoluprací za účelem provedení náležitých reforem. Spolu s bilaterálními institucemi byly vytvořeny také regionální multilaterální instituce, konkrétně *Euro-Mediterranean Ministerial Meetings* a *Euro-Mediterranean Committee of Officials*, jejichž účelem byla podpora vzájemné kooperace a propagace žádoucích hodnot prostřednictvím formálnějších rámců (Holden 2016, s. 252–253; European Commission 2017b; European Commission 2017c).

Mimo zmíněné hlavní instituce došlo také k vytvoření celé řady různých forem kooperací na mnoha úrovních, které byly často přímo financovány unijními fondy. EU financovala rozvoj sítí expertů v řadě oblastí (ekonomické, bezpečnostní), avšak nelze říci, zda tyto programy měly významnější dopad na socioekonomické a politické napětí v regionu (Holden 2016, s. 254).

6.1.2. European Neighbourhood Policy

Nedostatek reálného dopadu EMP vedl v roce 2004 k vytvoření ENP, která v současné době slouží jako zastřešující rámec pro politiku EU vůči jižním (Gruzie, Arménie a

Ázerbájdžán) a východním sousedům (Ukrajina, Moldavsko a Bělorusko), Blízkému východu (Izrael, palestinská území, Jordánsko, Libanon a Sýrie) a severní Africe (Maroko, Alžírsko, Tunis, Libye a Egypt). ENP je doplněno komplementárními politikami k těmto zemím, které zahrnují bilaterální vztahy a asociační dohody a další rámce jako *Eastern Partnership* či *Union for Mediterranean* a dále iniciativy v rámci CFSP/CSDP (Keukeleire & Delreux 2014, s. 250). ENP je praktickým ztělesněním článku 8 Lisabonské smlouvy: „*The Union shall develop a special relationship with neighbouring countries, aiming to establish an area of prosperity and good neighbourliness, founded on the values of the Union and characterised by close and peaceful relations based on cooperation*“ (European Union 2008, s. 20).

ENP byla vytvářena zejména s ohledem na východní sousedství, ale byla rozšířena i o státy Středomoří, tudíž včetně států Maghrebu. Ze všech států MENA, které jsou členy ENP, byly pouze Maroko, Tunisko a Izrael ochotny se zavázat k úrovni integrace, kterou ENP předpokládala (Holden 2011, s. 160). Deklarovaným cílem ENP je rozvoj prosperity, stability a bezpečnosti v sousedství EU a vyhnoutí se novým dělicím liniím mezi EU a jejími sousedy. Vzhledem k tomu, že této skupině zemí není EU schopna či ochotna nabídnout perspektivu členství tak jako v případě postkomunistických zemí střední a východní Evropy, nabízí prostřednictvím ENP prohloubení politických, ekonomických, sociálních, kulturních a bezpečnostních vztahů. Tato politika je konstruována s cílem podporovat členské země v jejich politických, ekonomických a institucionálních reformách, podporovat demokracii, *good governance*, vládu práva, ochranu základních lidských práv, ekonomickou modernizaci a liberalizaci včetně graduální integrace do vnitřního trhu EU včetně participace na sektorálních politikách EU. ENP je založena na principu partnerství, společného zájmu, spoluvlastnictví (*joint ownership*) a individuálním přístupu k jednotlivým zemím, který vychází z jejich ochoty akceptovat společné hodnoty (Keukeleire & Delreux 2014, s. 250–251).

S partnerskými státy (kromě Běloruska, Alžírsko, Libye a Sýrie) byly vyjednány akční plány, které obsahují společně definovanou agendu reforem, rozsáhlý seznam krátkodobých a střednědobých priorit v širokém souboru politických sektorů a pobídky ve formě finanční podpory, přístupu na jednotný trh a integraci do unijních programů. Proces implementace ENP je řízen Evropskou komisí (konkrétně *Directorate-General for International Cooperation and Development*) a unijními delegacemi v partnerských zemích. Finanční podpora je pak poskytována skrze několik finančních instrumentů,

zejména však prostřednictvím *European Neighbourhood Instrument* (Keukeleire & Delreux 2014, s. 251).

Tak jak byla ENP popsána, představuje téměř bezchybně koncipovanou komplexní SZP. Nejenže podporuje strukturální reformy na deklaratorní úrovni, nýbrž také vytváří komplexní soubor nástrojů pro implementaci propagovaných reforem, který je podpořen významnými finančními prostředky a rozsáhlým byrokratickým aparátem. Důraz na partnerství, spoluvlastnictví a společný zájem by pak měl být dostatečným zdrojem legitimacy v očích elit i široké veřejnosti (Keukeleire & Delreux 2014, s. 251).

Přestože praktický dopad ENP zůstává v každé zemi odlišný, můžeme obecně říci, že její dopad se ukázal být omezený. V rámci zemí Maghrebu představuje akční plán významný referenční bod domácích reforem pouze v Maroku a Tunisku, přičemž v rámci všech zemí ENP se jedná pouze o zmíněné Maroko a Tunisko, Moldavsko a původně také Ukrajinu. Tudíž ve většině zemí je dopad ENP a akčních plánů víceméně omezený až zanedbatelný, a to včetně klíčových zemí, jako je Egypt. ENP nicméně v kombinaci s asociačními smlouvami s partnerskými státy přispěla k transferu hodnot a expanzi unijních pravidel za hranice EU, a to napříč politickými sektory. V této souvislosti je však nutné poznamenat, že přijetí určitých pravidel některými státy ještě nutně neznamená, že tato jsou respektována (Keukeleire & Delreux 2014, s. 251–252).

ENP obecně nevedla k žádoucím strukturálním reformám a selhala v dosahování některých hlavních cílů, jako jsou prosperita, bezpečnost a stabilita. Toto platí jak pro region Maghreb, tak pro region MENA obecně jakožto i východní sousedství (Keukeleire & Delreux 2014, s. 252). Jak Whitman a Wolff v této souvislosti poukazují: „*the EU is still surrounded by unstable neighbours affected by low living standards, high levels of corruption and organized crime, volatile political systems and violent domestic conflicts*“ (Whitman & Wolff 2010, s. 13).

Je třeba zdůraznit, že ENP nenahradila EMP, jelikož geografické zaměření těchto iniciativ je odlišné. EMP i nadále pokračuje ve svých aktivitách a v jejím rámci jsou stále přijímány nové iniciativy v mnoha oblastech. Zahrnují mimo jiné větší důraz na podporu demokracie a mezikulturní spolupráci. V roce 2005 byla například založena *Anna Lindh Foundation*, jejímž cílem byla právě propagace mezikulturní spolupráce (Holden 2016, s. 254).

ENP jakožto striktně eurocentrická iniciativa nebyla nikdy příliš populární u většiny vlád partnerských států a u veřejnosti byla prakticky neznámá. Dle obecně přijímaného konsenzu nevedly instituce vytvořené k žádoucím reformám. Špatný stav vzájemných vztahů mezi EU a severoafrickými státy pak byl manifestován tím, že se žádná hlava státu nezúčastnila desátého výročí *Euro-Mediterranean Summit* v roce 2005 (Holden 2016, s. 254–255). V této situaci se rodí projekt francouzské vlády *Union for the Mediterranean*, jehož cílem bylo přijmout odlišný postup vůči regionu.

6.1.3. Union for the Mediterranean

Na první pohled se zdá, že UfM nabízí nový přístup ke spolupráci ve středomořském prostoru. Původně se jednalo o projekt francouzského prezidenta Nicolase Sarkozyho, který v kontextu prezidentských voleb chtěl nabídnout novou zahraničněpolitickou vizi a zároveň alternativu pro členství Turecka v EU (Holden 2011, s. 155). UfM skutečně obsahuje zřetelné rozdíly od předešlých unijních politik, konkrétně se nesoustřeďuje primárně na obchodní opatření a liberální reformy, ale jejími hlavními aktivitami by měly být velké transnacionální projekty v klíčových socioekonomických oblastech (Holden 2011, s. 155).

V otázce konkrétních procesů a cílů UfM se jednalo o přesunutí pozornosti z ekonomických a politických reforem ke spolupráci na velkých a více viditelných projektech. Tento přístup implikoval více apolitickou socioekonomickou definici rozvoje než u předešlých iniciativ (Holden 2016, s. 255). Hlavní aktivita UfM je zaměřena na oblasti rozvoje a environmentální politiky. V této souvislosti bylo vymezeno šest oblastí pro budoucí projekty: vyčištění Středozemního moře, rozvoj námořních a pozemních spojení, bezpečnost, alternativní energie, vysoké vzdělání a výzkum a podpora businessu s důrazem na malé a středně velké firmy (Holden 2011, s. 163–164).

Jedním z pozitivních aspektů UfM by mělo být posílení principu spoluvlastnictví (*joint ownership*) mezi členskými státy EU a partnerskými vládami. Praktickou manifestací této snahy bylo vytvoření sdíleného prezidenství, v jehož rámci je vždy vybrán jeden prezident z členských států EU a druhý z partnerských států UfM. Dalším prvkem jsou summity na nejvyšší politické úrovni, a to dvakrát ročně, jež se odehrávají na ministerské úrovni. Dále byl vytvořen permanentní sekretariát představující novou fázi pro institucionalizaci ve Středomořském prostoru (Holden 2016, s. 255).

Od počátku projektu se však zdálo být zřejmé, že nová instituce nemůže překonat fundamentální rozpory mezi státy v regionu. Načasování vzniku nové instituce se navíc ukázalo jako velmi nešťastné, jelikož v roce 2009 propukl nový konflikt v Gaze, který dramaticky zhoršil vztahy mezi Izraelem a arabskými státy, což mohlo vést k paralyzaci nové instituce, která však nakonec byla vytvořena v roce 2010 se sídlem v Barceloně. (Holden 2016, s. 255). Kromě toho rozhovory vedené s aktéry v několika státech ENP, respektive UfM, ukázaly, že princip společného vlastnictví je zpravidla vnímán jako nerefluktující reálný vztah členských států EU vůči partnerským státům (Kratochvíl & Tulmets 2010, s. 11).

6.2. Vztahy EU se státy Maghrebu v rámci EMP a ENP

6.2.1. Maroko

Asociační smlouva přijatá v rámci EMP, která vstoupila v platnost v roce 2000 (podepsána 1996), představuje dodnes právní základnu vzájemných vztahů mezi EU a Marokem. Po zahájení ENP se v roce 2004 Maroko postupně stalo privilegovaným partnerem v oblasti politické, ekonomické, obchodní a rozvojové spolupráce (European Commission, 2016c). Na základě asociační dohody byla mezi EU a Marokem vytvořena zóna volného obchodu, která poskytuje bezcelní obchod pro průmyslové produkty a selektivní liberalizaci obchodu v zemědělství a rybolovu. V roce 2004 Maroko také spolu s Tuniskem, Egyptem a Jordánskem podepsalo *Agadir Agreement*, která zavázala zúčastněné strany k odstranění celních bariér a k harmonizaci jejich legislativ v oblasti celních procedur. Smlouva vstoupila v platnost v roce 2006 a její implementaci zajišťuje *Agadir Technical Unit*, která sídlí v Ammánu (European Commission 2017d).

Vztahy mezi EU a Marokem jsou založeny na vzájemném závazku podporovat společné hodnoty jejich implementace prostřednictvím akčního plánu vypracovaného v rámci ENP, který definuje sérii reforem v politické, ekonomické a sociální oblasti. Hlavní finanční nástroj, který podporuje spolupráci s Marokem, je *European Neighbourhood Instrument*, přičemž Maroko je v současné době největším příjemcem. Další zdroje financí představují tematické programy vzájemné spolupráce například v oblasti rozvoje občanské společnosti či základních lidských práv (European Commission 2016c). V neposlední řadě čerpá Maroko také pomoc z *The European Union Emergency Trust Fund for Africa* (EUETFA), jehož cílem je „to foster stability and to contribute to better migration

management, including by addressing the root causes of destabilisation, forced displacement and irregular migration“ (European Commission 2018d).

V období 2007–2013 tvořil hlavní nástroj finanční podpory *European Neighbourhood and Partnership Instrument* (ENPI), v jehož rámci bylo Maroku poskytnuto 1.4 miliardy euro. *National Indicative Programme* pro období 2007–2010 a následně 2011–2013 stanovily pět strategických oblastí vzájemné spolupráce: 1) tvorba sociálních politik, 2) ekonomická modernizace, 3) podpora státních institucí, 4) *good governance* a základní lidská práva a 5) ochrana životního prostředí (European Commission 2016c).

V období 2014–2017 byla bilaterální spolupráce financována již prostřednictvím ENI a pohybovala se mezi hodnotami 728–890 milionů euro. Pro toto období byly stanoveny tři priority: 1) spravedlivý přístup k sociálním službám, 2) demokracie, vláda práva a mobilita a 3) zaměstnanost a udržitelný (a inkluzivní) ekonomický rozvoj. Základní cíle a konkrétní alokaci finančních prostředků pro toto období definuje *Single Support Framework*. V roce 2014 zahrnovaly cíle EU primárně podporu reforem ve zdravotním sektoru a justici, rozvoj obnovitelných zdrojů a opatření s cílem zvyšování zaměstnanosti. V následujícím roce 2015 došlo k rozšíření cílů o podpory reformy penzijního systému, systému odborného vzdělávání a ekonomického růstu spolu s konkurenceschopností. Pro rok 2016 zůstala mezi primárními cíli reforma sociálního systému a systému odborného vzdělávání. Mezi nové cíle patřilo navýšení podpory v oblasti migračních politik a rozvoje občanské společnosti (European Commission 2016c).

V roce 2013 byla zahájena jednání o vytvoření *Deep and Comprehensive Free Trade Area* (DCFTA), která bude vybudována na základě původní asociační smlouvy z roku 2000, na jejímž základě již existuje zóna volného obchodu. Primárním cílem těchto jednání je vytvoření nových obchodních a investičních příležitostí, hlubší integrace marocké ekonomiky do jednotného trhu EU a další podpora ekonomických reforem, jejichž cílem je sblížení marocké a unijní legislativy v oblastech spjatých s obchodem (European Commission 2017d).

6.2.2. Alžírsko

Asociační smlouva v rámci EMP byla s Alžírskem podepsána v roce 2002 a vstoupila v platnost v roce 2005. V jejím rámci byla vytvořena zóna volného obchodu a jako

v případě Maroka tvoří tato smlouva dodnes základní právní rámec vzájemných vztahů. Hlavním finančním nástrojem pro podporu vzájemné spolupráce je ENI, přičemž také Alžírsko čerpá dodatečné finance z tematických programů například v souvislosti s ochranou životního prostředí a z EUETFA (European Commission 2016d).

V období 2007–2013 bylo Alžírsku v rámci ENPI poskytnuto 366 milionů euro. ENPI bylo následně nahrazeno ENI, v jehož rámci bylo pro Alžírsko vyčleněno 148 milionů euro pro období 2014–2017. *Single Support Framework*, který byl přijatý v roce 2014, definuje tři prioritní sektory pro reformy: 1) podpora reformy justice a participace občanů na veřejném životě, 2) reforma pracovního trhu a vznik nových pracovních míst a 3) diverzifikace ekonomiky. Mezi další oblasti patří například podpora vzdělání či obnovitelných zdrojů (European Commission 2016d).

V březnu 2017 byly přijaty *Partnership Priorities*, které definovaly rámec pro další spolupráci. Časovým rámcem těchto priorit je období 2017–2020, přičemž je pozornost věnována mnoha oblastem. Mezi nejdůležitější priority však patří rozvoj vzájemného obchodu, energetika, ochrana životního prostředí a udržitelný ekonomický rozvoj. EU také podporuje Alžírsko v jeho snaze stát se členem WTO (European Commission 2018c).

6.2.3. Tunisko

Tunisko spolu s Izraelem podepsalo asociační smlouvu v rámci EMP již v roce 1995. Smlouva vstoupila v platnost v roce 1998 a její součástí bylo vytvoření zóny volného obchodu s podobnými podmínkami jako v případě Maroka (European Commission 2017e). Tunisko však bylo na rozdíl od Maroka a Alžírska silně ovlivněno událostmi arabského jara, které započaly právě na jeho půdě. Rok 2011 tudíž představuje v souvislosti se změnou režimu významný mezník pro vzájemné vztahy. EU se snažila využít příležitost, kterou jí vývoj událostí poskytl. Využila všechny dosavadní politiky a nástroje vůči Tunisku k podpoře volebního procesu, základních lidských práv, demokratických a socioekonomických reforem, občanské společnosti a bezpečnosti. EU také nabídla bližší spolupráci prostřednictvím prohloubení ekonomické a obchodní integrace. Pozitivní reakce ze strany Tuniska vedla v roce 2012 ke vzniku *Privileged Partnership* a nového ambiciózního akčního plánu. Výsledkem těchto aktivit jsou intenzivní politické kontakty a významný pokrok v řadě oblastí včetně obchodu, bezpečnosti, vzdělání a výzkumu (European Commission 2016e).

V důsledku událostí roku 2011 došlo k významnému navýšení finanční pomoci, která v období 2011–2016 dosáhla výše až 2 miliard euro a směřovala zejména na podporu demokratické a ekonomické tranzice a zajištění fiskální stability. Pro rozpočtové období 2014–2016 byl jako v případě Maroka a Alžírsko přijat *Single Support Framework*, který definuje tři hlavní priority: 1) socioekonomické reformy s cílem inkluzivního růstu, konkurenceschopnosti a hlubší integrace, 2) posílení fundamentálních elementů demokracie a 3) udržitelný rozvoj na regionální a místní úrovni. Kromě těchto hlavních priorit byly vyčleněny prostředky také na podporu občanské společnosti. Tento dokument byl v roce 2017 nahrazen novým rámcem stanovujícím jako nové priority zejména *good governance*, socioekonomický rozvoj a další opatření, jejichž cílem je ekonomický rozvoj nerozvinutých regionů a podpora mladých lidí. Také Tunisko čerpá dodatečnou pomoc prostřednictvím tematických programů a EUETFA (European Commission 2016e).

Od roku 2011 je také značná pozornost věnována rozvoji občanské společnosti, a to zejména formou podpory místních nevládních organizací a rozvoje více strukturovaného dialogu s těmito organizacemi. Tato snaha EU je patrná napříč regionem MENA, avšak v případě Tuniska se stala klíčovým rysem vzájemné kooperace (European Commission 2016e).

V říjnu 2015 byla zahájena vyjednávání o DCFTA mezi EU a Tuniskem, která bude stavět na dosavadní asociační smlouvě, přičemž jako v případě Maroka je hlavním deklarovaným cílem podpora obchodu, tvorba nových investičních příležitostí s dlouhodobým cílem hlubší integrace tuniské ekonomiky do jednotného trhu EU a sblížování legislativy členských států EU a Tuniska v oblastech spjatých s obchodem. Probíhající diskuse však zahrnují mnoho oblastí včetně zemědělství či sektoru služeb (European Commission 2017e).

V září 2016 bylo následně přijato společné prohlášení Evropského parlamentu a Evropské rady nesoucí název *Strengthening EU Support for Tunisia*, které reflektuje úspěšně pokračující demokratickou tranzici, ale zároveň také skutečnost, že země stále čelí značným problémům zejména socioekonomického charakteru. Dokument znovu potvrzuje závazek EU podporovat proces demokratické tranzice a ekonomické transformace. Spolu s tímto došlo také k dalšímu navýšení finančních zdrojů o 300 milionů euro (European Commission 2016e).

6.2.4. Libye

Libye je spolu se Sýrií jedinou ze zemí středomořského prostoru, která s EU nepodepsala asociační dohodu, a tudíž nedošlo k vytvoření zóny volného obchodu, přičemž Libye není ani členem WTO. V roce 2008 byla zahájena jednání o *Framework Agreement* s cílem regulace vzájemných obchodních vztahů. Tato jednání také otevřela Libyi cestu ke členství ve WTO, avšak obě tato jednání byla přerušena v důsledku propuknutí občanské války v roce 2011 a vzhledem k dosavadní situaci nedošlo prozatím k jejich obnovení (European Commission 2017c). Libye tudíž jako jediná země Maghrebu zůstává mimo rámec ENP a v rámci EMP a UfM disponuje pouze pozorovatelským statutem. Navzdory výše řečenému však země může čerpat omezenou podporu z ENI a jejích regionálních programů, přičemž před rokem 2013 Libye také čerpala pomoc z ENPI, která směřovala zejména do oblasti zdravotnictví a migrace. Jako ostatní země Maghrebu i Libye může čerpat dodatečnou pomoc z EUETFA (European Commission 2016f).

EU se snažila po pádu vlády Muammara Kaddáfího nasměrovat proces změny režimu k demokratizaci. Byla přijata bezprostřední opatření s cílem stabilizovat situaci a také byly vytvořeny dlouhodobé projekty, jejichž cílem byla institucionální podpora přechodné vlády. Avšak od poloviny roku 2014 se úroveň politického násilí dramaticky zvyšovala a EU nebyla schopna reagovat na rapidně se měnící politickou a bezpečnostní situaci. Po obnovení bojů v roce 2014 došlo k pozastavení spolupráce s vládními institucemi a pozornost EU byla přesměrována na nejakutnější potřeby obyvatelstva. K obnovení existujících programů a vytvoření několika nových projektů došlo až v roce 2016 v souvislosti s vytvořením vlády národního porozumění (*Government of National Accord*). Pro programové období 2014–2015, které bylo prodlouženo do roku 2016, byly stanoveny tři priority: 1) demokratizace, 2) podpora mladých lidí zejména v souvislosti s aktivním občanstvím a socioekonomické integrace a 3) podpora zdravotnictví. Další důležité oblasti představuje podpora občanské společnosti a problematika migrace (European Commission 2016f).

6.3. Arabské jaro

Arabské jaro představuje sérii událostí o intenzitě, která je v historii regionu MENA vzácná. V jeho průběhu se uskutečnily masové lidové protesty a revolty napříč regionem. Tyto protesty představovaly ohrožení do té doby zdánlivě stabilních nedemokratických

režimů, přičemž ve čtyřech případech vedly k jejich pádu (Teti, Abbott & Cavatorta 2018, s. 2). Toto překvapení je do značné míry paradoxní, jelikož kořeny nestability v regionu MENA byly dobře známy a strach z nestability a potencionálního kolapsu místních režimů bylo tím, co motivovalo SZP EU (Holden 2016, s. 256).

Události arabského jara překvapily jak většinu obyvatel, tak představitele vlád a z velké části také akademickou obec. Účastníci a pozorovatelé v regionu i mimo něj byli překvapeni, s jakou zdánlivou lehkostí masové protesty destabilizovaly dlouhodobě stabilní nedemokratické režimy. Vysoká očekávání, která byla vyjádřena některými akademiky a komentátory označujícími arabské jaro jako další vlnu demokratizace, se ukázala být idealistická. Události vyvrcholily demokratickou tranzicí pouze v Tunisku, které je jako jediná země v regionu považované za relativně demokratický režim. V Maroku a Jordánsku, představujícími dlouhodobě nejliberálnější režimy regionu, došlo k dalším dílčím politickým reformám, avšak ve zbývajících zemích došlo buď k úspěšnému potlačení nepokojů (Bahrajn), ke vzniku nového nedemokratického režimu (Egypt) či situace eskalovala až do podoby občanské války (Libye, Sýrie) (Freedom House 2018; Teti, Abbott & Cavatorta 2018, s. 2).

Přesvědčení, že místní režimy nepřežijí 90. léta 20. století, bylo v minulosti vyjádřeno mnoha analytiky zabývajícími se regionem. Navzdory nepříznivým okolnostem však místní nedemokratické režimy překonaly problémy související s koncem studené války, novou vlnou globalizace a demokratizace. Někteří autoři poukazovali na to, že síla těchto režimů spočívala zejména v jejich schopnosti zajistit bezpečnost a kontrolu ekonomické globalizace. Bylo předpokládáno, že vzestup nových technologií dále podpoří jejich stabilitu. Alžírsko a Libye navíc profitovaly ze značných zásob ropy a příznivých cen na světových trzích (Holden 2016, s. 256).

Při zpětném pohledu však vidíme, že původní analýzy předpovídající nestabilitu v regionu byly správné, došlo pouze k menšímu zpoždění. Lze přesvědčivě tvrdit, že to byla zejména aktivita EU vůči regionu, respektive SZP EU, která oddálila kolaps těchto režimů. Spolupráce s EU vedla k ekonomickému růstu, který však – přestože prodloužil životnost těchto režimů – sám o sobě nemohl zajistit jejich přežití, jelikož místní vlády se nebyly schopny vypořádat s fundamentálními problémy jejich společností (Holden 2016, s. 256).

Události arabského jara vyzdvihly do popředí skutečnost, že otázka, zda je EU normativní či realistickou mocností, není relevantní, jelikož politické procesy jsou pro

dichotomii tohoto typu příliš komplexní a jednotlivé státy v regionu se značně liší v otázce geopolitického významu, typu režimu, socioekonomických vztahů a zdrojů, kterým následně odpovídá jednání EU vůči jednotlivým státům. Události arabského jara dále potvrdily, že neoliberalní ekonomické reformy byly novými politickými aktéry regionu odmítnuty, což má významné důsledky pro EU a vztah mezi neoliberalismem a demokracií (Cavatorta & Rivetti 2014, s. 623–624).

6.3.1. Průběh arabského jara v Maghrebu

Tunisko pod vládou prezidenta Zín Abudín bin Alího bylo mezinárodní ekonomickou komunitou nahlíženo velmi pozitivně, avšak akutní sociální problémy přetrvávaly nevyřešené a rozsáhlá korupce politických elit vzbuzovala stále silnější negativní reakce ve společnosti. Lidové protesty započaly 17. prosince 2010 jako reakce na sebeupálení Muhammada Buazízi v Sidi. Protesty se nečekaně rychle rozšířily i do hlavního města. Vláda se vzniklou situací snažila řešit potlačováním protestů, avšak bez úspěchu. EU, která nejdříve vyjádřila podporu právu na protest, se následně vyslovila i pro změnu režimu, a jelikož se armáda rozhodla zachovat neutralitu, došlo velmi rychle k pádu vlády (Holden 2016, s. 256).

Z Tuniska se nepokoje rozšířily do Egypta, kde změna režimu proběhla podle velmi podobného vzorce. Vláda se nejdříve pokusila potlačit protesty prostřednictvím nasazení bezpečnostních sil, které však nebyly schopny zastavit jejich růst, a stejně jako v případě Tuniska armáda nakonec vypověděla stávajícímu režimu Muhammada Husní Mubáraka poslušnost. Rovněž postup EU byl podobný jako v případě Tuniska. Vývoj událostí v Egyptě byl však sledován s ještě vyšší pozorností, jelikož Egypt představuje z geopolitické perspektivy klíčovou zemi regionu MENA a stávající režim byl cenným spojencem EU a zejména USA. Přestože existovaly značné obavy zejména v souvislosti z možného chopení se moci islamisty, prezident Barack Obama 30. ledna 2011 vyjádřil podporu pro tranzici režimu. Prezident Mubárak byl krátce na toto prohlášení svržen. Předchozí obavy ze vzestupu islamismu se však ukázaly jako oprávněné, jelikož v prvních volbách zvítězil kandidát Muslimského bratrstva Muhammad Mursí. Nicméně v důsledku pokračujících lidových protestů a následného vojenského převratu se Mursí udržel u moci pouze do roku 2013 (Holden 2016, s. 257).

Projevy lidové nespokojenosti se v omezeném rozsahu rozšířily také do politicky nejliberálnější země Maghrebu, tedy do Maroka. V reakci na tento vývoj byla přijata nová ústava dále limitující pravomoci krále, a Maroko tak zůstává ukazováno jako příkladná země regionu. Rozsáhlejší nepokoje se vyhnuly také sousednímu Alžírsku, které stále pociťuje následky občanské války z 90. let 20. století. Lidové protesty, které zde vypukly, byly na rozdíl od ostatních zemí rychle a úspěšně potlačeny. Navzdory tomu i v Alžírsku došlo k určitým ústupkům ze strany vlády, jmenovitě k odvolání výjimečného stavu, který trval od 90. let (Holden 2016, s. 257).

Nejdramatičtější se události vyvinuly v Libyi, která se vyhýbala téměř jakékoliv spolupráci s EU a nebyla součástí EMP, ENP ani UfM. Počáteční lidové nepokoje zde eskalovaly až do podoby občanské války. Libye ztělesňuje mnoho problémů společných zemím regionu. Mezinárodní intervence nevedla k nastolení mírové a stabilní situace, naopak země se stala ještě více rozdělenou. Ačkoliv Muslimské bratrstvo a další islamistické strany prohrály v červnu 2014 parlamentní volby, odmítly uznat svou porážku a nově zvolený parlament byl nucen uprchnout z Tripolisu. Generál Khalifa Haftar se následně pokusil odstavit islamisty od moci zahájením „*Operation Dignity*“, která však vedla ke vzniku opozice v podobě operace „*Libyan Dawn*“. V této situaci se schopnost EU ovlivňovat události v zemi dramaticky snížila. EU, která se v souladu s principy SZP soustředila na restrukturalizaci a demokratizaci země v dlouhodobém časovém horizontu, nedisponovala kapacitami nezbytnými pro vypořádání se se zhoršující bezpečnostní situací. V důsledku toho byla diplomatická delegace EU nucena opustit zemi a jediná mise EU v zemi *EU Border Assistance Mission in Libya*, která zahájila svou činnost v zemi v roce 2013 s mandátem podporovat budování bezpečných státních hranic Libye, byla nucena přesídlit do Tuniska, kde zůstává dodnes (Juncos & Whitman 2015, s. 201; EEAS 2016b).

Abychom stručně shrnuli výsledky tranzic těchto režimů, první volby v Tunisku vyhrála umírněná islamistická strana Ennhada (Hnutí obnovy), v Egyptě pokračoval mocenský boj mezi armádou a dalšími skupinami, zejména Muslimským bratrstvem, který vyústil ve státní převrat vedený armádou a chopení se moci generálem Abd al-Fattáh as-Sísí. Jak již bylo řečeno, v Libyi vypukla občanská válka a v současné době se jedná o zhroucený stát se dvěma konkurenčními vládami a několika regionálními milicemi (Holden 2016, s. 257; BBC News 2018).

6.3.2. Bezprostřední reakce EU

Jak již bylo vysvětleno, postup EU vůči státům regionu MENA, které byly součástí unijních politik, byl a nadále zůstává graduální. Implicitním cílem politického a ekonomického diskurzu EU původně bylo, že v průběhu času projdou státy ENP fundamentálními reformami, ačkoliv nikdy nebylo zcela jasné, jak by tohoto cíle mohlo být v praxi dosaženo. Ačkoliv SZP ztělesněná EMP a ENP byla před rokem 2011 aktivní, nejnovější iniciativy a politiky EU vůči regionu implikovaly redukováný důraz na téma politické liberalizace a normativní intervence obecně (Holden 2016, s. 255).

Role EU, jejíž reakce spočívala zpravidla v opatrných deklaracích vyjadřujících podporu právu na protest apod., je v tomto období obecně kritizována. V této souvislosti si je však třeba uvědomit charakter EU jakožto diplomatické aktéra, který není uzpůsoben pro rychlé a efektivní reakce na náhlé krize. Přesto je pozoruhodné, že role EU byla natolik nevýrazná v případě sousedního regionu, který byl navíc dlouhodobě předmětem značného úsilí a zdrojů. Aktuální otázka však zní, nakolik je EU schopná využít příležitost, kterou tento vývoj přinesl v dlouhodobém časovém horizontu. Region Maghrebu (spolu s Egyptem) v současné době zahrnuje ještě více pluralitními režimy, které se zdají nabízet výhodnější podmínky pro vedení SZP (Holden 2016, s. 258).

Prvotní reakce EU se nicméně zdála potvrzovat přesvědčení, dle kterého nebyla mimo rovinu rétoriky v regionu Maghrebu demokracie a obecně MENA vzhledem k potencionální nestabilitě a vzestupu islamismu žádoucí. Rozsáhlá migrace zejména z Libye a Tunisu, která byla umožněna pádem dosavadních vlád, vedla k významné krizi v EU, přičemž zejména Francie a Itálie nebyly schopny dosáhnout shody, jak na vzniklou situaci reagovat (Holden 2016, s. 258).

EU, která v tomto období čelila zhoršující se krizi Eurozóny, se snažila přijít s komplexnější odpovědí. Hlavním nástrojem byla ENP spíše než UfM, hlavní role tak připadla komisaři pro rozšíření Štefanu Füle a vysoké představitelce Catherine Ashton. Logika tohoto postupu spočívala na jedné straně v tom, že byl v zájmu unijních institucí, jelikož je to právě Evropská komise, která má největší vliv na ENP, a jelikož se zároveň jednalo o země v tranzici, ENP se zdála být vhodným zahraničněpolitickým nástrojem (Holden 2016, s. 258).

Po svržení vlády v Tunisku byla Catherine Ashton prvním vysokým představitelem EU, který zemi navštívil. Bezprostředně byla vytvořena pracovní skupina na vysoké politické úrovni, které spolupředsedala právě vysoká představitelka. Úkolem skupiny

bylo koordinovat všechny unijní politiky vůči regionu. Také v Egyptě se po pádu vlády velmi rychle uskutečnily schůzky na nejvyšších politických úrovních a byla nabídnuta asistence ze strany EU. Důležitost, jakou nová vláda přikládala vztahům s EU, demonstruje skutečnost, že nově zvolený prezident Muhammad Mursí uskutečnil jako jednu z vůbec prvních oficiálních návštěv po svém zvolení do Bruselu (Holden 2016, s. 258–259).

V případě Libye se velké členské státy zaměřily zejména na podporu individuálních ekonomických zájmů, a to na úkor společné efektivní reakce. Výstižně tuto situaci popisují Hran Kostanyan a Steven Blockmans: „*Rome, Paris and London competed with each other to secure contracts with Libya for their own defence industries. Other European countries simply stood by and watched how, instead of disarmament, demobilisation and reintegration, Libyan armed forces received training from Egypt and its partners to counter successful attacks by fundamentalist militias*“ (Kostanyan & Blockmans 2014, s. 2). Vztahy s Libyí tak dodnes zůstávají na velmi základní úrovni.

Jak bylo řečeno v předchozí části, Maroko a Alžírsko byly lidovými nepokoji zasaženy pouze minimálně, ze strany EU proto nebyla vyžadována žádná specifická reakce. Maroko bylo a nadále zůstává vzorem graduální a stabilní reformy, zatímco Alžírsko, se kterým jsou vztahy méně institucionalizované než s ostatními zeměmi ENP, představuje důležitou zemi pro bezpečnost EU v souvislosti s aktivitou řady teroristických organizací v regionu, jeho zásobám ropy a nadále latentní nestabilitou (Holden 2016, s. 259).

Komplexnější politická odpověď EU byla načrtnuta ve dvou komunikacích, které byly společně dohodnuty Evropskou komisí a ESVČ v průběhu roku 2011 a které byly následovány již *Joint Communication on Transition* v roce 2012. První dokument z března 2011 načrtnul podobu budoucího *Partnership of Democracy and Shared Prosperity*. Druhý se věnoval změnám ENP. Lze konstatovat, že popisované plány se příliš nelišily od toho, co již EU činila, a obecně došlo pouze k vytvoření dalších pobídek, které měly motivovat přijímání požadovaných reforem (Holden 2016, s. 259).

Nejvíce inovativní návrh v souvislosti s propagací demokracie představoval koncept *Mobility Partnership*, který však byl nevyhnutelně omezený, ne-li zcela v protikladu k ostatním politikám. Evropská komise v jeho rámci naplánovala rozšíření možnosti víz pro studenty, obchodníky, akademiky a další elity. V této souvislosti byly

zahájeny předběžné diskuse s partnerskými zeměmi stejně jako s členskými zeměmi EU, jejichž souhlas je nezbytný (Holden 2016, s. 259).

Dokument z roku 2012 se pak zabývá zejména tématem tranzice. Bylo uznáno, že je třeba individuálního přístupu k jednotlivým zemím, a byly diskutovány možnosti různých forem partnerství. Byly zde explicitně uznány potřeby okamžitých benefitů v oblasti ekonomiky a bezpečnosti pro širokou veřejnost zemí v tranzici za účelem udržet mezi lidmi podporu demokratických hodnot (Holden 2016, s. 259).

Další dokument diskutoval specifickou roli unijních institucí v propagaci integrace regionu Maghrebu a rozvoje *Arab Magherb Union* (Holden 2016, 259–260). Těmto snahám však stojí v cestě velmi špatné vztahy mezi dvěma hlavními aktéry v regionu, tedy Marokem a Alžírskem. Společně s aktivitami unijních institucí v rámci ENP pokračovala ve svých aktivitách také UfM, a to zejména v oblasti podpory solární energie a vodní politiky, avšak mnoho různých sporů mezi jednotlivými vládami v regionu činí jakékoli zásadní pokroky nemožnými (Holden 2016, s. 260).

V otázce finančních opatření EU poskytla Evropská komise ENPI dodatečných 700 milionů euro. Toto zahrnovalo *Support for Partnership Reforms and Inclusive Growth*, do něhož bylo alokováno 540 milionů euro za účelem odměnit země pokračující v reformách a motivovat dotčené země k pokračování v demokratické tranzici a ekonomické liberalizaci. Významné investice pro region byly taktéž dohodnuty s *European Investment Bank* a *European Bank for Reconstruction and Development*. Kromě ekonomické pomoci bylo hlavním cílem EU zahájit hlubší liberální reformy, a tak liberální ekonomická vize rozvoje prostřednictvím integrace do jednotného trhu EU zůstává i nadále aktuální (Holden 2016, s. 260).

6.3. Faktory selhání SZP EU v Maghrebu

Většina akademiků i praktiků se shoduje v tom, že hlavní překážku demokratizace středomořských států představuje podstata těchto nedemokratických režimů, ekonomická nerozvinutost a faktor islámu (Pace 2009, s. 40). Obecně lze říci, že EU se nabízí dvě možnosti, jak přistoupit k regionu Maghrebu. První možností je ambiciózní regionální přístup, druhou individuální přístup vůči jednotlivým zemím. UfM, které představuje poslední širokou regionální iniciativu EU, i přes zaslouženou kritiku směřující zejména na její grandióznost a vnitřní inkoherenci disponuje některými pozitivy. Jedná se

zejména o snahu posílit princip spoluvlastnění (*joint ownership*), relativně vysokou flexibilitu, kterou nabízí partnerským vládám, regionální rozpětí a zaměření na praktické projekty. Hlavní iniciativy by však vyžadovaly regionální spolupráci mezi jednotlivými vládami, mezi nimiž stále existuje řada vážných sporů komplikujících tuto spolupráci. Dokonce i když budeme předpokládat, že ESVČ skutečně zvýšila zahraničněpolitické kapacity EU v regionu, neexistují žádné indicie, které by poukazovaly na to, že aktivita EU může vést ke sjednocení Maghrebu. Navíc krize Eurozóny vedla k poklesu zdrojů, které je EU ochotna věnovat do SZP, stejně jako k poklesu prestiže a politické vůle (Holden 2016, s. 260–261).

Nová ENP opět zahrnuje transpozici unijní legislativy a norem na partnerské země v regionu, což jak jsme ukázali je *modus operandi*, který se nejeví jako funkční. Jedná se o postup napodobující přístup využitý vůči kandidátským zemím, kterým EU nabídla členství, zahrnuje posílený princip podmíněnosti a podporu strukturálních reforem napříč politickými sektory v partnerských zemích. Tento přístup se ukazuje být neadekvátní, pokud je využit vůči zemím, kterým nebyla nabídnuta perspektiva členství, a které tudíž nedisponují dostatečně vysokou mírou motivace, aby vynaložily požadované úsilí. Ekonomické pobídky ze strany EU jsou sice velmi významné, nicméně vývoj v regionu ukazuje, že nejsou dostatečné pro vyvolání strukturálních reforem (Holden 2016, s. 261).

6.4.1 Kritika ENP

Již v době vzniku ENP mnoho expertů argumentovalo, že tato politika je odsouzena k neúspěchu, jelikož zahrnuje státy z několika velmi odlišných regionů, které vyžadují individuálnější přístup (Kratochvíl & Tulmets 2010, s. 9). První hodnocení Evropské komise poukazuje na tři oblasti, ve kterých jsou partnerské státy v souvislosti s ENP zklamané. Toto hodnocení zůstává v platnosti i dnes: 1) EU nevyvíjí dostatečné úsilí pro vyřešení konfliktů v regionu, 2) neposkytla přístup na vnitřní trh pro nejdůležitější produkty partnerských zemí a 3) nedostatečný pokrok v otázce mobility. Keukeleire a Delreux považují tyto tři oblasti za jeden z hlavních nedostatků ENP, jelikož podle jejich soudu EU tímto přístupem demonstruje, že odmítá reformovat strukturu vzájemných vztahů s partnerskými státy, což má za následek, že jejich vlády nejsou dostatečně motivované k implementaci požadovaných strukturálních reforem. Neschopnost či

neochota EU pokročit v těchto oblastech tudíž představuje jeden z hlavních nedostatků ENP a obecně SZP ve vztahu k těmto zemím (Keukeleire & Delreux 2014, s. 252).

V této souvislosti je významným faktorem nejednoznačnost ENP v otázce jejích cílů a metodologie, která má na následek to, co může být označeno jako „*shadow of enlargement*“. V otázce základních motivů byla ENP a většinou členských států zůstává být vnímána jako způsob, jak se vyhnout dalšímu rozšiřování EU. Pro některé partnerské státy však představovala spolupráce v rámci ENP první krok na cestě za perspektivou členství v EU či v případě středomořských států alespoň větší integrace do vnitřního trhu a zapojení do sektorálních politik a programů EU. V momentě, kdy se tato očekávání ukázala být lichá, došlo ke snížení ochoty partnerských států ke spolupráci. S odstupem času můžeme navíc konstatovat, že ENP vedla raději než ke sblížení spíše ke zdůraznění hranic v otázce nejen teritoria, ale také identit (Keukeleire & Delreux 2014, s. 252).

V otázce metodologie je ENP založena zejména na principu podmíněnosti, akčních plánech zahrnujících široký soubor politických sektorů a na Evropskou komisí řízenou implementaci (Keukeleire & Delreux 2014, s. 253). Nicméně jak Gwendolyn Sasse upozorňuje „*The ENP is built on ‚conditionality-lite‘ – the incentives and the commitment on the side of the ENP countries as well as the EU are vague and limited*“ (Sasse 2010, s. 200). Nabídka EU je mnohdy považována za nedostatečnou či příliš nejednoznačnou na to, aby fungovala jako dostatečně silná pobídka pro strukturální reformy. Akční plány navíc reflektují zejména agendu EU s důrazem na sblížení právních a institucionálních rámců partnerských zemí s těmi v EU, přičemž Unie nevyhověla téměř žádným požadavkům ze strany partnerských států. Další zásadní problém strukturálních reforem požadovaných EU po partnerských zemích ENP před rokem 2011 spočíval v tom, že elity nedemokratických států, které se rozhodnou pro politickou a ekonomickou liberalizaci, čelí vysokému riziku ztráty moci (Keukeleire & Delreux 2014, s. 253).

Problém ENP se váže ke dvěma předpokladům úspěšné SZP, které byly popsány výše. První podmínkou je existence endogenní podpory pro zamýšlené strukturální reformy a s tím související připravenost elit a společnosti akceptovat náklady těchto reforem. V zemích Maghrebu se tato podpora zdála být zpočátku zcela neexistující, nicméně události arabského jara ukázaly tento předpoklad jako mylný. Druhým předpokladem je odpovídající komplexnost SZP. Z tohoto předpokladu vychází nutnost zahrnout individuální a společenskou úroveň, což se v případě ENP nestalo. ENP navíc evidentně ignorovala některé společenské dynamiky, a to zejména v oblasti Maghrebu,

mezi které patřilo zejména volání po politických svobodách a rostoucí důležitost náboženské dimenze ve společnostech regionu (Keukeleire & Delreux 2014, s. 253).

Události arabského jara, které se v rámci Maghrebu dotkly zejména Tuniska a Libye, měly dopad i na podobu ENP. EU musela reagovat na zdání, že strukturální změny, které se v tomto období odehrávaly, se uskutečňovaly nikoliv kvůli podpoře EU, ale spíše jí navzdory. Na základě společné komunikace vysokého představitele a Evropské komise představila EU v květnu 2011 „nový přístup“ pro ENP zahrnující upgrade stávajících cílů a principů. Cílem tak již není pouze podpora demokracie, ale „*deep democracy*“, nikoliv ekonomický rozvoj, ale „*sustainable economic and social development*“ a namísto vytvoření zóny volného obchodu je novým cílem vytvoření „*Deep and Comprehensive Free Trade Areas*“, které nejenže cílí na postupné odstraňování obchodních bariér, ale také na sblížení pravidel v oblastech, které mají dopad na obchod (Keukeleire & Delreux 2014, s. 254).

Udržitelný ekonomický a sociální rozvoj předpokládá podporu politik, které jsou příznivé pro udržitelný a inkluzivní růst, rozvoj malých a středně velkých firem a vytváření nových pracovních míst. Pojem „*deep democracy*“ odráží uvědomění, že svobodné volby se ukázaly být nedostatečným předpokladem pro vznik stabilních demokracií. V tomto ohledu je důležité podporovat další faktory, které činí demokratický režim dlouhodobě udržitelný, například existenci svobodného tisku, nezávislé soudnictví, nezkorumpovanou státní správu, demokratickou kontrolu nad ozbrojenými složkami a další (Keukeleire & Delreux 2014, s. 254).

EU se dále také zavázala věnovat více pozornosti faktoru občanské společnosti, čímž odpověděla na kritiku vyjádřenou během arabského jara poukazující na to, že EU komunikovala téměř výhradně pouze s nedemokratickými vládami, nikoliv s představiteli občanské společnosti. Za tímto účelem EU vytvořila dva nové finanční nástroje: *European Endowment for Democracy* a *Civil Society Facility* (Keukeleire & Delreux 2014, s. 254).

Nový přístup k ENP byl prezentován jako fungující na principu „*more for more*“, který implikuje posílení principu podmíněnosti. EU chtěla motivovat místní vlády k implementaci strukturálních reforem v kontextu ekonomické a politické liberalizace (demokracie, vláda práva a ochrana základních lidských práv) tím, že čím rychleji by partnerská země postupovala v přijímání a implementaci požadovaných reforem, tím více by mohla očekávat ze strany EU s ohledem „na tři M“, tedy „*market*“ (další otevírání

vnitřního trhu pro produkty partnerské země), „*mobility*“ (progres v souvislosti s vízovým procesem, respektive usnadnění procesu a jeho liberalizace) a „*money*“ (více finanční pomoci). Bylo předpokládáno, že v kombinaci se specifickými podmínkami jednotlivých zemí by tato zintenzivněná podmíněnost měla za následek další diferenciaci v otázce unijních politik vůči jednotlivým partnerům v rámci ENP (Keukeleire & Delreux 2014, s. 255).

Avšak i takto upgradovaná ENP se setkala s nemalou kritikou. Za prvé, pro všechny partnerské země v regionu MENA, a zejména země procházející tranzicí režimu jako například Tunis či Egypt, v praxi znamenala, že nyní, když se nachází na obtížné cestě politických reforem, je EU vůči nim paradoxně přísnější než vůči předchozím nedemokratickým režimům (Keukeleire & Delreux 2014, s. 255).

Za druhé, namísto „*more for more*“ byl přístup EU spíše vnímán jako „*more of the same*“. Politika EU neposkytla obyvatelstvu předmětných zemí novou, respektive lepší perspektivu do budoucnosti ani konkrétní reálné výhody, které by zajistily podporu požadovaných strukturálních reforem ze strany obyvatelstva. V této souvislosti by bylo zapotřebí, aby EU nabídla některá konkrétní opatření vedoucí ke zlepšení životních podmínek místních obyvatel či alespoň v krátkodobém časovém horizontu ke zlepšení problematické ekonomické situace většiny zemí regionu (Keukeleire & Delreux 2014, s. 255). S tímto dále souvisí kritika DCFTA, které přesunuly zátěž reforem na partnerské země, aniž by jim EU poskytla dostatečné pobídky pro přijetí značných nákladů (Keukeleire & Delreux 2014, s. 255).

Čtvrtý bod kritiky směřuje k pokusu EU o větší interakci na společenské úrovni, který byl samozřejmě v souladu s principy SZP žádoucí, ale ukázal se jako značně problematický. Důvodem je představa občanské společnosti ze strany členských států EU, která neodpovídá reálné podobě v regionu MENA, kde ke obyvatelstvo více nacionalistické, konzervativní a nábožensky orientované (Keukeleire & Delreux 2014, s. 255).

Významným problémem EU navíc není jen to, že selhává jako strukturální velmoc, ale také to, že se vzrůstající intenzitou čelí konkurenčním strukturálním mocnostem ve svém sousedství. Zatímco v případě východního sousedství se jedná o vliv Ruska, ve středomořském prostoru představuje hlavní hrozbu pro SZP EU vůči Maghrebu a obecně regionu MENA fenomén islamismu, který nabízí a aktivně podporuje diametrálně odlišné strukturální reformy ve všech sektorech společnosti (Keukeleire & Delreux 2015, s. 46).

6.4.2. Islamismus

Vzestup islamismu je bezpochyby významným faktorem v prostoru celého regionu MENA. V nedávné době jsme byli svědky dramatické a rozsáhlé krize v podobě tzv. Islámského sátu (IS) a jeho počátečních vojenských úspěchů vedoucích k získání kontroly nad rozlehlými částmi Iráku a Sýrie. Podle našeho názoru není IS pouze jednou z dalších teroristických organizací, ale manifestací strukturální transformace v regionu, která představuje významnou překážku pro strukturální moc EU (Keukeleire & Delreux 2015, s. 47).

Vzestup IS a následná deklarace kalifátu může být vnímána v širším kontextu komplexního a mnohostranného fenoménu islamistických aktérů, hnutí, sítí a států, které se nachází v urputném zápasu mezi sebou navzájem a s některými západními aktéry o podobu politických, ekonomických, sociálních a dalších struktur v regionu. Tento fenomén označujeme společným jmenovatelem „islamismus“, který v naší perspektivě zahrnuje mnoho variací, v nichž dochází k jeho manifestaci (Keukeleire & Delreux 2015, s. 47). Pojem pro nás konkrétně zahrnuje státy Perského zálivu, jmenovitě Saudskou Arábii a Katar, dále řadu islamistických organizací působících v oblasti MENA a zahrnujících jak politické strany (například Muslimské bratrstvo či Ennahda), tak teroristické organizace, mezi nimiž v současné době vyčnívá zejména již zmíněný IS.

Stephen Keukeleire a Tom Delreux jdou v této souvislosti natolik daleko, že považují islamismus za určitý typ „mnohostranné“ strukturální moci, která právě v důsledku své decentralizované struktury představuje pro západní mocnosti významné nebezpečí (Keukeleire & Delreux 2015, s. 47). My v této práci tuto představu islamismu jako určitého typu strukturální moci nesdílíme, nicméně považujeme islamistické aktéry tak, jak byli popsáni, za jeden z hlavních faktorů působících proti SZP EU v Maghrebu a obecně prostoru MENA, a tudíž v kombinaci s nedostatky ENP představuje jeden z hlavních faktorů neúspěchu SZP, respektive strukturální moci EU v regionu.

Jak již bylo naznačeno, nebezpečí islamismu je mimo jiné důsledkem jeho struktury. Jedná se o fenomén, který nemá jasně definované hranice, centrum či vládu, nýbrž je tvořen několika velmi odlišnými aktéry. V současné době jsme svědky jejich rostoucího vlivu v mnoha oblastech světa, nejen na Blízkém východě, ale také v různých oblastech Afriky, Indonésii, a dokonce i v mnoha evropských městech (Keukeleire & Delreux 2014, s. 294).

Všem manifestacím islamismu je společné, že nejen odmítají západní koncepci oddělení politické moci a náboženství, nýbrž naopak prosazují roli náboženství v politické oblasti, a v některých případech dokonce dominanci náboženství. Tento přístup je založen na představě, že islám je schopný strukturovat všechny aspekty lidského života. Centrální role tudíž připadá Koránu a právu šaría, které představují božsky inspirovaný právní rámec strukturující politiku, ekonomiku, obchod a finance, vzdělání, sociální vztahy a rodinu. Ačkoliv v otázce, do jaké míry by se měly náboženské texty číst doslovně a v jakém rozsahu je možné kombinovat muslimské a nemuslimské struktury, se jednotlivé manifestace liší. Skutečností ale zůstává, že základní organizační principy propagované těmito aktéry jsou zásadním způsobem v rozporu s těmi, o jejichž šíření v regionu usiluje EU prostřednictvím své SZP (Keukeleire & Delreux 2015, s. 47–48). Jak poukazuje Maha Azzam, pro většinu muslimů představuje šaría fundamentálně pozitivní sílu, která má potenciál ochránit muslimy před tyraníí politických lídrů, před korupcí a zneužitím moci státem a před západními hodnotami, které jsou vnímány jako chybné, amorální a korumpující. „*The issue here is not only secular versus religious; it is also a search for justice versus repression. Islamism and the implementation of the Shari'a are about religious belief, but they are also about respect for the rule of law and human rights. It is believed by proponents of the Shari'a that it offers security for Muslim citizens against the tyranny of the dictator at home—despite the contradictions in this argument if one were simply to point to a number of Muslim governments which violate human rights*“ (Azzam 2006, s. 1130).

Islamismus dále představuje reakci proti sekulárnímu státu, západnímu modelu společnosti a ideologiím, jako jsou modernizace, nacionalismus, socialismus, liberalismus, kapitalismus, ale především již zmíněný sekularismus. Převážná část těchto modelů byla v muslimských zemích aplikována, avšak ve většině případů nevedla k zajištění bezpečnosti a blahobytu. Vzestup islamismu je také reakcí proti globalizaci, která je v regionu některými vnímána jako pokračování kolonialismu, respektive jako součást západního a sekulárního tlaku. Vývoj islamismu je historicky úzce spojen s postkoloniálním budováním identity, jelikož ve společnostech, které mají zkušenost s kulturním vlivem západních mocností, sloužil islám jako platforma pro vytvoření alternativní identity a jako ochrana před rostoucím pocitem společenské nejistoty (Keukeleire & Delreux 2014, s. 295).

Islamismus představuje pro EU významného soupeře z několika důvodů. Jeho významnou výhodou je zakořenění v islámu, které mu v kontextu regionu MENA

přirozeně poskytuje značný zdroj legitimacy, a to obzvláště v nedávné době, kdy jsme byli svědky vzestupu důležitosti náboženské dimenze ve společnosti. Islamističtí aktéři navíc disponují organizačními kapacitami pro ovlivňování místních politických, ekonomických a sociálních struktur. Některé islamistické organizace poskytují finanční a sociální podporu chudým vrstvám obyvatel, přičemž často za tímto účelem vytváří paralelní sociální a ekonomické struktury v oblastech, kde podpora státu není dostatečná, či kde fungující stát chybí. Značné finanční zdroje některých islamistických aktérů jim tak umožňují dosahovat konkrétních a hmatatelných výsledků, ze kterých místní komunity profitují. Právě v tomto aspektu spočívá hlavní slabost EU, která před arabským jarem ani po něm nebyla schopna podporovat požadované struktury, které nebyly populacemi dotčených států považovány za legitimní, efektivním způsobem. Tento nedostatek legitimacy požadovaných změn je vysvětlován tím, že zcela nereflektují islámské hodnoty a identitu (Keukeleire & Delreux 2014, s. 294; Keukeleire & Delreux 2015, s. 48).

Legitimita EU jako strukturální mocnosti byla dále také narušována její selektivní podporou demokratizace a jejím opět selektivním a zdráhavým přijetím volebních výsledků, když se v důsledku změn režimů v rámci arabského jara mnohdy prosadila právě islamistická uskupení jako například Muslimské bratrstvo v Egyptě. Tento postoj, ač logický, však měl za následek další narušení legitimacy (taktéž logicky) demokratických politických struktur jako takových a instituce demokracie začala být ještě více vnímána jako nástroj západních velmocí spíše než instituce reprezentující univerzálně platný způsob organizace politické moci (Keukeleire & Delreux 2015, s. 48).

Na základě výše řečeného můžeme konstatovat, že EU jakožto strukturální velmoc ztrácí pozici ve svém vlastním sousedství, a to nejen v Maghrebu, ale obecně v oblasti MENA a také ve východním sousedství, jelikož v posledních dvou desetiletích nebyla schopna vytvořit udržitelné struktury napříč jednotlivými sektory společnosti, které by byly schopné dotčeným zemím zajistit bezpečnost, stabilitu a dlouhodobě udržitelný ekonomický rozvoj (Keukeleire & Delreux 2015, s. 49).

7. Závěr

Výchozím předpokladem této diplomové práce bylo, že EU představuje specifického zahraničněpolitického aktéra – strukturální mocnost, jež prostřednictvím komplexní strukturální zahraniční politiky vykonává strukturální moc vůči třetím zemím s cílem ovlivňovat struktury (základní organizační principy) v těchto zemích. Koncept SZP tvořil analytický rámec této diplomové práce, přičemž z perspektivy úrovně analýzy jsme se pohybovali primárně na regionální a státní úrovni. Naším hlavním cílem byla analýza a kritika SZP, kterou EU vede vůči regionu Maghreb, který byl stanoven jako předmět naší analýzy z toho důvodu, že ačkoliv zde EU od poloviny 90. let 20. století vykonává komplexní SZP podpořenou významnými finančními prostředky, převážně selhala v prosazování své strukturální moci v tomto regionu a obecně v regionu MENA.

Ve druhé kapitole jsme představili diplomatický systém EU, k jehož konsolidaci podle našeho přesvědčení došlo prostřednictvím Lisabonské smlouvy v roce 2009. Diskutovali jsem zde zásadní proměny instituce diplomacie spočívající zejména v rozšiřování agendy, počtu a typu diplomatických aktérů, rostoucím významu multilaterálních platforem a proměně cílů diplomacie. Podle našeho názoru v DSEU dochází k manifestaci těchto proměn.

Ve třetí kapitole byla podrobně představena zahraniční politika EU, která je v této práci definována jako soubor unijních politik směřovaných do vnějšího prostředí s cílem ovlivnit toto prostředí a aktéry, kteří se v něm nachází, a to za účelem dosahování zájmů, hodnot a cílů. ZPEU podle našeho názoru zahrnuje kromě CFSP a CSDP také další politiky směřované do vnějšího prostředí, jako jsou politiky obchodní, rozvojové, rozšiřování či environmentální.

Koncept strukturální zahraniční politiky byl definován ve čtvrté kapitole, přičemž důraz zde byl položen zejména na identifikaci předpokladů pro její úspěšné vedení. V páté kapitole byla následně podrobně představena SZP EU včetně jejího institucionálního zázemí, hlavních nástrojů a vyhodnocení úspěšnosti vůči jednotlivým regionům.

Šestá kapitola tvořila těžiště předkládané diplomové práce. Zde jsme identifikovali centrální prvky SZP vůči regionu Maghreb, kterými jsou tři politické rámce: *Euro-Mediterranean Partnership*, *European Neighbourhood Policy* a *Union for the Mediterranean*. Vzhledem k tomu, že ENP představuje těžiště SZP EU vůči dotčenému regionu, byla značná pozornost věnována analýze a kritice právě této politiky. V závěru kapitoly jsme shrnuli množství dílčích faktorů do dvou hlavních obecných faktorů, které

podle našeho názoru nejvíce přispívají k relativnímu neúspěchu SZP EU v Magrebu. Jedná se na jedné straně o nedostatky v designu ENP, a na straně druhé působení islamistických aktérů. Tento neúspěch je podle našeho názoru relativní, jelikož v případě dvou ze čtyř států regionu, jmenovitě v případě Maroka a Tuniska, EU kontinuálně vykonává značný vliv a předmětné státy postupně reformují své politické a socioekonomické instituce v souladu s požadavky EU. Hodnotíme-li však SZP EU vůči Maghrebu a středomořskému prostoru obecně, dramatické události arabského jara demonstrovaly, že EU selhala ve svém obecném cíli, jak je definován v článku 8 Lisabonské smlouvy: „*The Union shall develop a special relationship with neighbouring countries, aiming to establish an area of prosperity and good neighbourliness, founded on the values of the Union and characterised by close and peaceful relations based on cooperation*“ (European Union 2008, s. 20). Je zřejmé, že středomořský prostor v současné době nezobrazuje oblast prosperity a míru.

8. Seznam použité literatury

Aggestam, Lisbeth. (2008) Introduction: Ethical Power Europe? *International Affairs*, Vol. 84, No. 1, s. 1-11.

Azzam, Maha. (2006) Islamism Revisited. *International Affairs*, Vol. 82, No. 6, s. 1119-1132.

Balfour, Rosa & Raik, Kristi. (2013) Introduction. In Balfour, Rosa & Raik, Kristi (eds.) *The European External Action Service and National Diplomacies. EPC Issue Paper No. 73* European Policy Centre, s. 1-11.

Barroso, José M. D. (2010) The European Union and Multilateral Global Governance. Conference at the European University Institute. *European Union* [on-line] 18. června 2010. Dostupné z:

http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-322_en.pdf [cit. 10. března 2018].

BBC News. (2018) Human Rights Watch: Libya ‚incapable‘ of holding elections. *BBC News* [on-line] 21. března 2018. Dostupné z:

<http://www.bbc.com/news/world-africa-43483920> [cit. 22. března 2018].

Bicchi, Federica. (2007) *European Foreign Policy Making Toward the Mediterranean*. London: Palgrave Macmillan.

Brach, Juliane. (2007). The Euro-Mediterranean Partnership: The Role and Impact of the Economic and Financial Dimension. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 12, No. 4, s. 555-579.

Bruter, Michael. (1999) Diplomacy Without a State: The External Delegations of the European Commission. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6. No. 2, s. 183-205.

Bull, Hedley. (1982) Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, No. 2, s. 149-170.

Cavatorta, Francesco; Chari, Raj S.; Kritzinger, Sylvia & Arana, Arantza G. (2008) EU External Policy-Making: 'Realistically' Dealing with Authoritarianism? The Case of Morocco. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 13, No. 3, s. 357-376.

Cavatorta, Francesco & Pace, Michelle. (2010) The Post-normative Turn in European Union (EU)-Middle East and North Africa (MENA) Relations: An Introduction. *European Foreign Affairs Review*, Vol.1 15, No. 5, s. 581-587).

Cavatorta, Francesco & Rivetti, Paola. (2014) EU-MENA Relations from the Barcelona Process to the Arab Uprisings: A New Research Agenda. *Journal of European Integration*, Vol. 36, No. 6, s. 619-625.

Chomiak, Laryssa & Entelis, John P. (2011) The Making of North Africa's Intifadas. *Middle East Report*, Vol. 41, No-259, s. 8-15.

Del Sarto, Raffaella A. (2007) Wording and Meaning(s): EU – Israeli Political Cooperation According to the ENP Action Plan. *Mediterranean Policy*, Vol. 12, No. 1, s. 59-75.

Dillman, Bradford. (2002) International Markets and Partial Economic Reforms in North Africa: What Impact on Democratization? *Democratization*, Vol. 9, No. 1, s. 63-86.

Duchêne, Francois. (1973) The European Community and the Uncertainties of Interdependence. In Kohnstamm, Max & Hager, Wolfgang (eds.) *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*. London and Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 1-21.

EEAS. (2016a) EU Special Representatives. *EEAS* [online] 14. června 2016. Dostupné z: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/3606/EU%20Special%20Representatives [cit. 24. února 2018].

EEAS. (2016b) EU Border Assistance Mission in Libya (EUBAM). *EEAS* [online] 20. června 2016. Dostupné z:

https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/3859/about-eu-border-assistance-mission-libya-eubam_en [cit. 10. března 2018].

EEAS. (2017) EU in the World. *EEAS* [online]. Dostupné z:

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en [cit. 10. prosince 2017].

Egan, Michelle; Nugent, Neill & Paterson, William E. (2010) Introduction: Researching the European Union. In Egan, Michelle; Nugent, Neill & Paterson, William E. (eds.). *Research Agendas in EU Studies*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, s. 1-13.

European Commission. (2016a) European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations: European Neighbourhood Policy. *European Commission* [online] 6. prosince 2016 Dostupné z:

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview_en [cit. 3. března 2018].

European Commission. (2016b) European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations: Overview – Instrument for Pre-accession Assistance. *European Commission* [online] 6. prosince 2016. Dostupné z:

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en [cit. 3. března 2018].

European Commission. (2016c) European Neighbourhood Policy and Enlargement: Morocco. *European Commission* [online] 6. prosince 2016. Dostupné z:

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/morocco_en [cit. 25. března 2018].

European Commission. (2016d) European Neighbourhood Policy and Enlargement: Algeria. *European Commission* [online] 6. prosince 2016. Dostupné z:

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/algeria_en [cit. 25. března 2018].

European Commission (2016e) European Neighbourhood Policy and Enlargement: Tunisia. *European Commission* [online] 6. prosince 2016. Dostupné z: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/tunisia_en [cit. 25. března 2018].

European Commission (2016f) European Neighbourhood Policy and Enlargement: Libya. *European Commission* [online] 6. prosince 2016. Dostupné z: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/libya_en [cit. 25. března 2018].

European Commission. (2017a) Multiannual Financial Budget: Figures and Documents. *European Commission* [online] 20 července 2017. Dostupné z: http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm [cit. 24. února 2018].

European Commission. (2017b) Euro-Mediterranean Partnership. *European Commission* [online] 22. února 2017. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/euro-mediterranean-partnership/> [cit. 10. března 2018].

European Commission. (2017c) Countries and regions: Libya. *European Commission* [online] 21. dubna 2017. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/libya/> [cit. 22. března 2018].

European Commission. (2017d) Countries and regions: Morocco. *European Commission* [online] 2. května 2017. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/morocco/> [cit. 25. března 2018].

European Commission (2017e) Countries and regions: Tunisia. *European Commission* [online] 21. dubna 2017. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/tunisia/> [cit. 25. března 2018].

European Commission. (2018a) Multiannual Financial Budget: Programmes. *European Commission* [online] 9. ledna. Dostupné z:
http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_en.cfm#cfsp [cit. 24. února 2018].

European Commission. (2018b) International Cooperation and Development: Development Cooperation Instrument. *European Commission* [online] 3. března 2018. Dostupné z:
https://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci_en.htm [cit. 3. března 2018].

European Commission (2018c) Countries and regions: Algeria. *European Commission* [online] 20. března 2018. Dostupné z:
<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/algeria/> [cit. 25. března 2018].

European Commission. (2018d) International Cooperation and Building Partnership for Change in Developing Countries: The EU Emergency Trust Fund for Africa. *European Commission* [online] 31. března 2018. Dostupné z:
https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en [cit. 31. března 2018].

European Union. (2008) Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*, C 115, Vol. 51 [online] 9. května 2008. Dostupné z:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2008:115:FULL&from=EN> [cit. 17. února 2018].

Fawcett, Louise. (2009) *International Relations of the Middle East*. New York: Oxford University Press.

Franchino, Fabio (2006) *The Powers of the Union: Delegation in the EU*. Cambridge: Cambridge University Press.

Freedom House. (2018) Freedom in the World 2018. *Freedom House* [online]. Dostupné z: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018> [cit. 25. března 2018]

Galtung, Johan. (1973) *The European Community: A Superpower in the Making*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hager, Wolfgang. (1973) The Community and Mediterranean. In Kohnstamm, Max & Hager, Wolfgang (eds.) *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*. Palgrave Macmillan: London and Basingstoke, s. 195-221.

Hall, Ian. (2010) The transformation of diplomacy: Mysteries, Insurgencies and Public Relations. *International Affairs*, Vol. 86, No. 1, s. 247-256.

Hill, Christopher. (1993) The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 3, s. 305-328.

Hinnebusch, Raymond. (2003) *The International Politics of the Middle East*. Manchester and New York: Manchester University Press.

Hix, Simon. (1994) The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics. *West European Politics*, Vol. 17, No. 1, s. 1-30.

Hocking, Brian. (2009) Catalytic Diplomacy: Beyond 'Newness' and 'Decline' In Melissen, Jan (ed.) *Innovation in Diplomatic Practice*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, s. 21-42.

Hocking, Brian & Smith, Michael. (2016) The Diplomatic System of the EU: Concepts and Analysis. In Smith, Michael; Keukeleire, Stephan & Vanhoonacker, Sophie (eds.) *The Diplomatic System of the European Union: Evolution, Change and Challenges*. London and New York, Routledge, s. 11-29.

Holden, Patrick. (2010) Developing Polyarchy? The European Union and Its Structural Policies for the Middle Eastern Neighbours. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15, No. 5, s. 589-609.

Holden, Patrick. (2011) A New Beginning? Does the Union for the Mediterranean Herald a New Functionalist Approach to Co-operation in the Region? *Mediterranean Politics*, Vol. 16, No. 1, s. 155-169.

Holden, Patrick. (2016) Testing EU Structural Diplomacy: The Challenge of Change in North Africa. In Smith, Michael; Keukeleire, Stephan & Vanhoonacker, Sophie (eds.) *The Diplomatic System of the European Union: Evolution, Change and Challenges*. London and New York, Routledge, s. 249-266.

Hooghe, Liesbet & Marks, Gary. (2009) A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 1, s. 1-23.

Hyde-Price, Adrian (2006) Normative Power Europe. A Realist Critique. *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 2, s. 217-234.

Jönsson, Christer; Bjurulf, Bo; Elgström, Ole; Sannerstedt, Anders & Strömvik, Maria. (1998) Negotiations in Networks in the European Union. *International Negotiation*. Vol. 3, No. 3, s. 319-344.

Juncos, Ana E. & Whitman, Richard G. (2015) Europe as a Regional Actor: Neighbourhood Lost? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 1, s. 200-215.

Jupille, Joseph & Caporaso, James A. (1999) Institutionalism and the European Union: Beyond Comparative Politics and International Relations. *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, No. 1, s. 429-444.

Jupille, Joseph; Caporaso, James A. & Checkel, Jeffrey T. (2003) Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism and the study of the European Union. *Comparative Political Studies*, Vol. 36, No. 1, s. 7-40.

Justaert, Arnout. (2016) The EU in the Congolese Police Reform: Structural Diplomacy without Coordination or Alignment. In Smith, Michael; Keukeleire, Stephan & Vanhoonacker, Sophie (eds.) *The Diplomatic System of the European Union: Evolution, Change and Challenges*. London and New York, Routledge, pp. 232-249.

Keukeleire, Stephan. (2003) The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional, and Structural Diplomacy. *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 14, No. 3, s. 31-56.

Keukeleire, Stephan; Thiers, Robin & Justaert, Arnout. (2009) Reappraising Diplomacy: Structural Diplomacy and the Case of the European Union. *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 4, No. 2, s. 143-165.

Keukeleire, Stephan & Delreux, Tom. (2014) *The Foreign Policy of the European Union*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.

Keukeleire, Stephan & Delreux, Tom. (2015) Competing Structural Powers and Challenges for the EU's Structural Foreign Policy. *Global Affairs*, Vol. 1, No. 1, s. 43-50.

Keukeleire, Stephan; Keuleers, Floor & Raube, Kolja. (2016) The EU, Structural Diplomacy and the Challenge of Learning. In Smith, Michael; Keukeleire, Stephan & Vanhoonacker, Sophie (eds.) *The Diplomatic System of the European Union: Evolution, Change and Challenges*. London and New York, Routledge, s. 199-214.

Koops, Joachim A. & Macaj, Gjovalin. (2015) Introduction: The European Union as a Diplomatic Actor. In Koops, Joachim A. & Macaj, Gjovalin (eds.) *The European Union as a Diplomatic Actor*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, s. 1-11.

Kostanyan, Hran & Blockmans, Steven. (2014) Saving Libya from Itself: What the EU Should Do Now. *CEPS Commentary*. [online] 1. prosince 2014. Dostupné z:

<https://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20Commentary%20HK%20and%20SB%20Libya.pdf> [cit. 10. března 2018].

Kratochvíl, Petr & Tulmet, Elsa. (2010) *Constructivism and Rationalism in EU External Relations*. Nomos: Baden-Baden.

Leonard, Mark. (2005). Europe's Transformative Power. *Centre for European Reform*. [online] únor 2005. Dostupné z:

<https://www.cer.org.uk/publications/archive/bulletin-article/2005/europes-transformative-power> [cit. 24 února. 2018].

Manners, Ian. (2002) Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, s. 235-258.

Manners, Ian. (2006) Normative power Europe reconsider: beyond the crossroads. *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 2, s. 182-199.

Moravcsik, Andrew. (2010) Europe, the Second Superpower. *Current History*, Vol.109, No. 725, s. 91-98.

Moynihan, Donald. (2008) Combining Structural Forms in the Search for Policy Tools: Incident Command Systems in U.S. Crisis Management. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, No. 2, s. 205-229.

Musu, Constanza. (2010) *European Union Policy towards the Arab-Israeli Peace Process: The Quicksands of Politics*. New York: Palgrave Macmillan.

Novak, Petr. (2018) Fact Sheets on the European Parliament: Powers. *European Parliament*. [online] leden 2018. Dostupné z:

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.2.htm [cit. 17. ledna 2018].

OECD. (2005) Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability. *OECD* [online] březen 2005. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> [cit. 16. února 2018].

O'Toole, Laurence J. (1997) Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*. Vol. 57, No. 1, s. 45-52.

Pace, Michelle. (2007) The Construction of EU Normative Power. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 5, s. 1041-1064.

Pace, Michelle. (2009) Paradoxes and Contradictions in EU Democracy Promotion in the Mediterranean: The Limits of EU Normative Power. *Democratization*, Vol. 16, No. 1, s. 39-58.

Panizza, Roberta. (2018) Fact Sheets on the European Parliament: The Treaty on Lisbon. *European Parliament*. [online] leden 2018. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.5.html [cit. 17. ledna 2018].

Pardo, Ramon P. (2012) Normal Power Europe: Non-Proliferation and the Normalization of EU's Foreign Policy. *European Integration*, Vol. 34, No. 1, s. 1-18.

Peters, Joel. (2010) Europe and the Israele-Palestinian Peace Process: The Urgency of Now. *European Security*, Vol. 19, No. 3, s. 511-529.

Petrov, Petar; Pomorska, Karolina & Vanhoonacker, Sophie. (2012) The Emerging EU Diplomatic System: Opportunities and Challenges after 'Lisbon'. *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 7, No. 1, s. 1-9.

Powel, Brieg T. (2009) A Clash of Norms: Normative Power and EU Democracy Promotion in Tunisia. *Democratization*, Vol. 16, No. 1, s. 193-214.

Reinecke, Wolfgang H. (2000) *Global Public Policy: Governing without Government?* Washington DC: Brookings.

Rosamond, Ben. (2002) *Theories of European Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Ruggie, John. (2005) Modernist Must Take Over the United Nations. *Financial Times*. [online] 24. ledna 2005. Dostupné z: <https://www.ft.com/content/7749002e-6d78-11d9-9b69-00000e2511c8> [cit. 17. ledna 2018].

Sasse, Gwendolyn. (2010) The ENP and the EU's Eastern Neighbours: Ukraine and Moldova as Test Cases'. In Whitman, Richard G. & Wolff, Stefan (eds.) *The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact*. Palgrave Macmillan: Basingstoke and New York, s. 181-205.

Servent, Adriana R. (2014) The Role of the European Parliament in Internal Negotiations after Lisbon. *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 4, s. 568-586.

Silvestri, Sara. (2005) EU Relations with Islam in the Context of the EMP's Cultural Dialogue. *Mediterranean Politics*, Vol. 10, No. 3, s. 385-405.

Smith, Karen E. (2010) The European Union in the World: Future Research Agendas. In Egan, Michelle; Nugent, Neill & Paterson, William E. (eds.). *Research Agendas in EU Studies*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, s. 329-353.

Smith, Michael H. (2015). The EU as a Diplomatic Actor in the Post-Lisbon Era: Robust or Rootless Hybrid? In Koops, Joachim A. & Macaj, Gjovalin (eds.) *The European Union as a Diplomatic Actor*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, s. 11-31.

Spence, David. (2009) Taking Stock: 50 Years of European Diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 4, No. 2, s. 235-259

Steiner, Zara. (1982) *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*. London: Time Books.

Strange, Susan. (1994) *States and Markets*. London and New York: Continuum.

Teti, Andrea; Abbott, Pamela & Cavatorta, Francesco. (2018) *The Arab Uprisings in Egypt, Jordan and Tunisia. Social, Political and Economic Transformation*. Palgrave Macmillan (eBook).

Tömmel, Ingebor & Verdun, Amy (eds.). (2009) *Innovative Governance in the European Union. The Politics of Multilevel Policymaking*. London: Lynne Rienner.

Wallace, Helen. (2005) An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. In Wallace, Helen; Wallace William & Pollack, Mark A. (eds.) *Policy-Making in the European Union*. New York: Oxford University Press.

Watson, Adam. (1982) *Diplomacy: The Dialogue between States*. London: Eyre Methuen.

Whitman, Richard G. & Wolff, Stefan. (2010) Much Ado About Nothing? The European Neighbourhood Policy in Context. In Whitman, Richard G. & Wolff, Stefan (eds.) *The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, s. 3-28.

Youngs, Richards. (2003) European Approaches to Security in the Mediterranean. *Middle East Journal*, Vol. 57, No. 3, s. 414-431.

Youngs, Richards. (2006) *Europe and the Middle East*. Boulder, CO: Lynne Rienner.