

Vysoká škola ekonomická v Praze

Fakulta mezinárodních vztahů

Hlavní specializace: Mezinárodní politika a diplomacie

ZAHRANIČNÁ POLITIKA EÚ

Diplomová práce

Vypracoval: Erik Langer

Vedoucí diplomové práce: prof. PhDr. Vladimíra Dvořáková, CSc.

Prehlásenie

Prehlasujem, že svoju diplomovú prácu som vypracoval samostatne. Použitú literatúru a podkladové materiály uvádzam v priloženom zozname literatúry.

V Prahe, dňa 22. 4. 2007

Erik Langer

Pod'akovanie

Týmto ďakujem svojej vedúcej diplomovej práce, prof. Vladimíre Dvořákovéj, za odborné konzultácie a cenné rady pri spracovávaní témy práce. Zároveň ďakujem svojej rodine za podporu, ktorú mi prejavovali počas celého vysokoškolského štúdia.

OBSAH

| | |
|--|-----------|
| ÚVOD | 1 |
| 1 INŠTITUCIONALIZÁCIA ZAHRANIČNEJ POLITIKY EÚ | 6 |
| 1.1 Zakladajúce zmluvy a rané obdobie európskej integrácie | 6 |
| 1.2 Zahranično-politická spolupráca v EHS v 60. rokoch..... | 9 |
| 1.3 Európska politická spolupráca (EPS) | 11 |
| 1.3.1 Haagsky summit a Davignonova správa..... | 11 |
| 1.3.2 Princípy fungovania EPS..... | 13 |
| 1.3.3 Inštitucionálne modifikácie EPS v 70. a 80. rokoch..... | 14 |
| 1.3.4 EPS v zmluvnom rámci Spoločenstiev..... | 19 |
| 1.3.5 Na ceste k Zmluve o Európskej únii..... | 22 |
| 1.4 Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika EÚ (SZBP)..... | 24 |
| 1.4.1 SZBP v Zmluve o EÚ..... | 24 |
| 1.4.2 Revízia SZBP Amsterdamskou zmluvou | 28 |
| 1.4.3 Relevantné ustanovenia týkajúce sa SZBP v Zmluve z Nice | 31 |
| 2 ZMLUVA O ÚSTAVE PRE EURÓPU A JEJ DOPAD NA ZAHRANIČNÚ POLITIKU EÚ | 35 |
| 2.1 Ustanovenia Zmluvy o Ústave pre Európu o SZBP | 36 |
| 2.1.1 Minister zahraničných vecí Únie..... | 36 |
| 2.1.2 Nové nástroje SZBP | 38 |
| 2.2 Diskusia o ustanoveniach vzťahujúcim sa k zahraničnej politike EÚ v Zmluve o Ústave pre Európu | 39 |
| 3 ANALÝZA ZAHRANIČNEJ POLITIKY EÚ..... | 43 |
| 3.1 FPA ako vedecká disciplína..... | 43 |
| 3.2 Hlavné prístupy k analýze zahraničnej politiky EÚ | 45 |
| 3.2.1 EÚ ako aktér medzinárodných vzťahov | 45 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.2.2 | Inštitucionalistické prístupy..... | 46 |
| 3.3 | Zahraničná politika EÚ- pojem a štruktúra..... | 47 |
| 4 | PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA: KONFLIKT V JUHOSLÁVII | 53 |
| 4.1 | Proces dezintegrácie Juhoslávie a intervencie ES/EÚ..... | 54 |
| 4.1.1 | Vojnový konflikt v Slovinsku a Brionská deklarácia | 55 |
| 4.1.2 | Úsilie Chorvátska o nezávislosť a rola ES..... | 58 |
| 4.1.3 | Haagska mierová konferencia | 59 |
| 4.1.4 | Vstup OSN do vyjednávania ohľadne riešenia krízovej situácie..... | 60 |
| 4.2 | Otázka diplomatického uznania štátov bývalej Juhoslávie..... | 61 |
| 4.2.1 | Badinterova arbitrážna komisia | 61 |
| 4.2.2 | Nejednotnosť ES pri diplomatickom uznaní Slovinska a Chorvátska | 63 |
| 4.3 | Mierový proces v Bosne a Hercegovine | 65 |
| 4.3.1 | Mierové konferencie za účasti ES a OSN..... | 65 |
| 4.3.2 | „Kontaktná skupina“ s účasťou USA | 70 |
| 4.3.3 | Daytonská mierová dohoda | 72 |
| 4.4 | Zhodnotenie pôsobenia ES/EÚ v mierovom procese v bývalej Juhoslávii | 73 |
| | ZÁVER | 80 |
| | PRÍLOHY | 84 |
| | ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY | 88 |

ZOZNAM POUŽITÝCH SKRATIEK

| | |
|---------|---|
| ESUO | Európske spoločenstvo uhlia a ocele |
| EHS | Európske hospodárske spoločenstvo |
| EURATOM | Európske spoločenstvo atómovej energie |
| ES | Európske spoločenstvo |
| EÚ | Európska únia |
| EOS | Európske obranné spoločenstvo |
| Eps | Európske politické spoločenstvo |
| EPS | Európska politická spolupráca |
| ESD | Európsky súdny dvor |
| EK | Európska komisia |
| EP | Európsky parlament |
| JEA | Jednotný európsky akt |
| SZBP | Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika |
| ZP EÚ | Zahraničná politika Európskej únie |
| ZEÚ | Západoeurópska únia |
| OSN | Organizácia spojených národov |
| BR OSN | Bezpečnostná rada Organizácie spojených národov |
| NATO | Organizácia Severoatlantickej zmluvy |
| FPA | Analýza zahraničnej politiky |
| JLA | Juhoslovanská ľudová armáda |
| ECMM | Monitorovacia misia Európskeho spoločenstva |

ZOZNAM TABULIEK, SCHÉM A MÁP

| | |
|--|----|
| <i>Tabuľka 1:</i> Ekonomické nástroje ZP EÚ | 48 |
| <i>Tabuľka 2:</i> Diplomatické nástroje SZBP | 49 |
| <i>Schéma 1:</i> Začarovaný kruh (ne)fungovania EPS pred Maastrichtskou zmluvou..... | 23 |
| <i>Schéma 2:</i> 3 piliere EÚ | 25 |
| <i>Schéma 3:</i> Schéma plánu zdokonalenia procesu zahranično-politickej spolupráce Maastrichtskou zmluvou- skok od spolupráce k „spoločnej politike“ | 26 |
| <i>Schéma 4:</i> Inštitucionálna štruktúra Európskeho obranného spoločenstva | 84 |
| <i>Schéma 5:</i> Zahraničná politika EÚ | 85 |
| <i>Schéma 6:</i> Minister zahraničných vecí EÚ a jeho pozícia v inštitucionálnej štruktúre EÚ. | 86 |
| <i>Schéma 7:</i> Vývoj spolupráce v oblasti zahraničnej politiky EÚ..... | 87 |
| <i>Mapa 1:</i> Juhoslávia v roku 1991 (federácia šiestich republík a dvoch provincií) | 54 |
| <i>Mapa 2:</i> Cutileirov plán riešenia politicko-správneho usporiadania Bosny a Hercegoviny | 66 |
| <i>Mapa 3:</i> Vance- Owenov mierový plán- návrh správneho usporiadania Bosny a Hercegoviny | 68 |
| <i>Mapa 4:</i> Owen- Stoltenbergov plán..... | 70 |
| <i>Mapa 5:</i> Etnické zloženie a správne usporiadanie Bosny a Hercegoviny v roku 1997 v porovnaní s rokom 1991 | 73 |

ÚVOD

„No foreign policy - no matter how ingenious - has any chance of success if it is born in the minds of a few and carried in the hearts of none.“

Henry Kissinger

Európska únia je fenoménom súčasnosti na európskom kontinente. Spoločné politiky EÚ ovplyvňujú každodenné dianie v jej členských štátoch. Zároveň návrh Zmluvy o ústave pre Európu, ktorá by zasiahla do fungovania Únie a modifikovala by aj systém rozhodovania v nej, naštartoval snáď v každej členskej krajine mimoriadne búrlivú diskusiu politických reprezentácií a občanov. Diskusiu o právomociach EÚ, jej cieľoch a miere prenesenej suverenity, ktorú pri ich plnení od členských štátov potrebuje.

Nezávislá zahraničná politika je tradične jeden z elementárnych znakov suverenity štátu. Zahraničná politika má ale niekoľko dimenzií: politickú a bezpečnostnú, tzv. „vysoká politika“ („high politics“) a na druhej strane ostatné aktivity, ktoré súvisia so vzťahmi so zahraničím- obchod či kultúrna spolupráca, analogicky nazývané „nízka politika“ („low politics“). Zakladajúcimi zmluvami boli Európskym spoločenstvám zverené aj značné právomoci v zahraničnej politike, takmer výlučne ale vo sférach „nízkej politiky“. Členské štáty sa teda boli ochotné vzdať istej časti svojej suverenity v tejto oblasti a zhodli sa, že ES/EÚ by tieto aktivity mohla vykonávať lepšie a efektívnejšie.

Postupne pribúdali činnosti, ktoré mali Spoločenstvá vykonávať v oblasti vonkajších vzťahov až vývoj dospel do štádia, keď jedna z kľúčových inovácií obsiahnutá v návrhu ústavnej zmluvy počítá s vytvorením postu ministra zahraničných vecí EÚ. Aký bol teda proces prerodu ES/EÚ z vykonávateľa marginálnych zahranično-politických aktivít do role integračného zoskupenia, ktoré je krok od zavedenia funkcie ministra zahraničných vecí zastupujúceho 27 členských štátov na medzinárodnej scéne? Sú ustanovenia Zmluvy o ústave pre Európu týkajúce sa zahraničnej politiky EÚ a posilnenia jej pozície vo svetovej politike tými pravými opatreniami k dosiahnutiu tohto zámeru?

Otázky obsiahnuté v predchádzajúcom odstavci som si položil počas môjho štúdia neraz, a preto som sa rozhodol bližšie sa téme zahraničnej politiky EÚ venovať v mojej diplomovej práci. Zahraničná politika je zároveň z môjho pohľadu veľmi citlivou a komplexnou oblasťou pre ktorékoľvek integračné zoskupenie. Štáty si síce môžu veľmi dobre rozumieť v obchode a rozvíjať vzájomné kultúrne vzťahy, nemusia sa ale zhodnúť v kľúčových zahranično-politických prioritách alebo zaujať rovnaký postoj v konkrétnej krízovej situácii. Bolo zároveň výzvou analyzovať a zhodnotiť počínanie Únie v jednom z najdôležitejších konfliktov post-konfrontačnej éry.

Cieľom tejto práce je zhrnúť proces inštitucionalizácie zahraničnej politiky ES/EÚ a otestovať jej funkčnosť a použiteľnosť v prípadovej štúdií. Zámerom je tiež poukázať na odlišný charakter zahranično-politických nástrojov ES/EÚ a objasniť samotný pojem „zahraničná politika EÚ“ z perspektívy analytickej disciplíny „analýza zahraničnej politiky“, ktorá tvorí súčasť teórie medzinárodných vzťahov. Čo teda vlastne chápeme v súčasnosti pod pojmom zahraničná politika EÚ?

Prvá kapitola popisuje detailne proces inštitucionalizácie zahraničnej politiky EÚ. Postupom času sa vyvíjali inštitúcie ES a pre ich potreby boli pravidelne poverované odborné pracovné skupiny, aby vypracovali návrhy nových procesov a nástrojov zahranično-politickej spolupráce či zahraničnej politiky ES a neskôr aj EÚ. Výstupy týchto komisií, ktoré boli niekedy implementované ale často aj odmietnuté členskými štátmi, sú v tejto kapitole zasadené do kontextu celkových inštitucionálnych zmien vo fungovaní ES a EÚ.

Ďalšia časť práce sa venuje analýze Zmluvy o ústave pre Európu. Ústavná zmluva, ktorá by znamenala syntézu súčasných zmluvných základov EÚ, bola dvomi štátmi v referendách odmietnutá. To zabránilo jej ratifikácii. Je tiež takmer isté, že s pôvodnej podobe už schválená všetkými členskými štátmi ani nebude. V každom prípade ale bude základom pre akékoľvek budúce inštitucionálne reformy, a teda aj v prípade revízie zahranično-politických procesov v Únii. Je preto užitočné v tejto práci uviesť, aké zmeny ústavná zmluva navrhovala a posúdiť, aký prínos by znamenalo ich prijatie. Vychádzal som z primárnych zdrojov (zakladajúce zmluvy ES/EÚ a ich revízie, ústavná zmluva), ktoré dopĺňali domáce a zahraničné odborné publikácie a časopisy. Všetky zdroje sú uvedené v zozname použitej literatúry na konci práce.

Obsah pojmu „zahraničná politika EÚ“ je témou tretej kapitoly. Analýza zahraničnej politiky, analytická disciplína v rámci teórie medzinárodných vzťahov, je metodickým základom spracovania tejto časti. Existuje mnoho prístupov k skúmaniu zahraničnej politiky EÚ, bližšie sú charakterizované najrozšírenejšie dva z nich. Snahou autora po analýze relevantných dostupných publikácií bolo priradiť k obidvom hlavným prúdom predstaviteľov z radov najvýznamnejších súčasných autorov v obore.

Najväčší priestor v práci je venovaný prípadovej štúdií. V nej je zdokumentovaný priebeh konfliktu v Juhoslávii v rokoch 1991-1995 a účinkovanie ES/EÚ v mierovom procese v tomto období. Výber témy prípadovej štúdie bol ovplyvnený aj výrokom bývalého komisára pre vonkajšie vzťahy Chrisa Patten, ktorý v jednom zo svojich prejavov zdôrazňuje vplyv skúseností a lekcii z tohto obdobia na ďalšie smerovanie zahraničnej politiky EÚ: „Veľa z toho, čo sa s Javierom Solanom snažíme docieľiť v odpovedajúcich oblastiach, za ktoré sme zodpovední, je dôsledkom skúseností Únie z Balkánu.“¹ Dôraz je kladený na aktivity a reálny prínos predstaviteľov EÚ k ukončeniu krízy v oblasti. Záver štúdie tvorí zhodnotenie pôsobenia Únie v procese dezintegrácie Juhoslávie. Pozornosť je venovaná hlavne kľúčovým rozhodnutiam a iniciatívam, ktoré závažne ovplyvnili konečný výsledok intervencie EÚ.

¹ Chris Patten bol spoločne s Javierom Solanom (vysokým predstaviteľom pre zahraničnú a bezpečnostnú politiku) členom amsterdamskou zmluvou reformovanej „troiky“, ktorá počas mandátu Komisie, v ktorej pôsobil, zastupovala EÚ v zahraničí.

1 INŠTITUCIONALIZÁCIA ZAHRANIČNEJ POLITIKY EÚ

„Nothing happens without men, but nothing lasts without institutions.“

Jean Monnet

1 INŠTITUCIONALIZÁCIA ZAHRANIČNEJ POLITIKY EÚ²

Aj keď európska integrácia v polovici dvadsiateho storočia vznikala ako nástroj užšej hospodárskej spolupráce, od počiatku predpokladala aj isté formy spoločného vystupovania voči vonkajšiemu svetu. Pod vplyvom dynamického vnútorného vývoja ale aj významných zahraničných udalostí Európske spoločenstvá a neskôr i Európska únia preberali na seba rolu koordinátora či dokonca priameho vykonávateľa zahranično-politických opatrení. Z neformálnych debát najvyšších zahranično-politických predstaviteľov členských štátov sa vyvinula od ES striktne oddelená platforma pre diskusiu a výmenu názorov: Európska politická spolupráca. Inštitucionálnym vývojom Spoločenstiev sa menila v koordinátora zahraničných akcií a prostredníctvom Maastrichtskej zmluvy a vytvorením Európskej únie postavenej na troch základných pilieroch si zahraničná politika prvýkrát vydobyla pevné miesto v inštitucionálnej štruktúre EÚ.

Táto kapitola by mala popísať tento vývoj a ozrejmiť podmienky a prostredie v akom boli rozhodnutia o budúcom smerovaní spolupráce medzi členskými krajinami v rámci zahraničnej politiky prijímané. Tento proces totiž nebol priamočiary. Návrhy a výstupy ustanovených pracovných skupín alebo aj jednotlivých politikov iniciujúce bližšiu spoluprácu v tejto oblasti pravidelne narážali na odpor zo strany niektorých členských štátov, ktorých predstavitelia ich videli ako ohrozenie ich vlastnej pozície a vplyvu alebo ako prílišné zasahovanie do suverenity ich štátnosti. Aký teda bol proces formovania zahranično-politickej spolupráce v rámci európskej integrácie?

1.1 Zakladajúce zmluvy a rané obdobie európskej integrácie

Zakladajúce zmluvy troch spoločenstiev, ktoré boli základom európskej integrácie v päťdesiatych rokoch dvadsiateho storočia, zakladali rámec spolupráce zmluvných strán v odlišných oblastiach. Európske spoločenstvo uhlia a ocele (ESUO) bolo Parížskou

² Inštitucionalizáciou je v tomto kontexte myslené vytváranie nielen formálnych inštitúcií, ale aj viac alebo menej formálnych pravidiel a vzorcov chovania jednotlivých aktérov.

zmluvou z roku 1950³ vytvorené s úmyslom kontroly jedného z najdôležitejších priemyselných odvetví- uhlia a ocele. Identické zmluvné strany následne Rímskymi zmluvami 25. marca 1957⁴ založili Európske spoločenstvo pre atómovú energiu (Euratom) a Európske hospodárske spoločenstvo (EHS). Najvýznamnejším krokom bolo práve ustanovenie EHS, ktoré sa od zvyšných dvoch spoločenstiev odlišovalo tým, že jeho pôsobnosť nebola limitovaná na konkrétne hospodárske odvetvie ale na ekonomickú spoluprácu ako celok. EHS tak malo perspektívu dosiahnuť aj vyššie stupne integrácie ako zóna voľného obchodu alebo colná únia vo vymedzených komoditách, ktoré boli prvotnými cieľmi týchto integračných zoskupení. Maastrichtská zmluva v ďalšom vývoji EHS transformovala na Európske spoločenstvo (ES) s ešte rozšírenejšou agendou a toto spoločenstvo sa skutočne stalo centrárou diania a rozvoja integrácie, napríklad smerom k hospodárskej a menovej únii. Je teda zrejmé, že aj iniciatívy v oblasti zahraničných vzťahov boli formulované na pôde práve tohto Spoločenstva. V kontexte tejto práce hrá ES kľúčovú rolu a bude platiť predpoklad, že zvyšné dve spoločenstvá majú len okrajový význam a nebudú predmetom ďalšej analýzy⁵.

S ohľadom na vonkajšie vzťahy obsahovala Zmluva o založení EHS tri podstatné ustanovenia:

- spoločnú obchodnú politiku (články 110 až 116)
- právomoc uzatvárať asociačné zmluvy o pridružení s tretími krajinami a skupinami štátov, ktoré majú „osobitné“ vzťahy s Belgickom, Francúzskom, Talianskom a Holandskom (články 131 až 136)
- udržiavanie kontaktov s Organizáciou spojených národov (OSN) a jej špecializovanými organizáciami a orgánmi Všeobecnej dohody o clách

³ Zmluva o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele, tzv. Parížska zmluva, bola podpísaná zástupcami šiestich zakladajúcich členských štátov (Belgicka, Francúzska, Holandska, Luxemburska, Spolkovej republiky Nemecko a Talianska) 18. apríla 1951, s účinnosťou od 23. júla 1952. Ako jediná zo zakladajúcich zmlúv bola uzatvorená na dobu určitú, na päťdesiat rokov, a 23. júla 2002 preto jej platnosť vypršala.

⁴ Zmluvy nadobudli účinnosť 1. januára 1958.

⁵ V texte bude tiež často používaná skratka ES aj keď sa bude jednať o obdobie pred Maastrichtskou zmluvou, ktorá EHS na ES formálne premenovala. Tento krok by mal prispieť k sprehľadneniu práce.

a obchode (článok 229), nadviazanie spolupráce s Radou Európy (článok 230) a Organizáciou pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (článok 231).

Vývoj spolupráce v oblasti zahraničnej politiky v rámci Spoločenstiev bol poznamenaný i udalosťami, ktoré sa odohrávali mimo nich. V tejto ranej fáze integrácie na európskom kontinente bol jednou z určujúcich udalostí podpis návrhu na ustanovenie Európskeho obranného spoločenstva (EOS). Šesť zmluvných štátov ESUO podpísalo 27.5.1952 návrh na vytvorenie EOS, ktorého cieľom bolo naštartovať užšiu spoluprácu zúčastnených štátov v zahraničnej a obrannej politike s úmyslom vytvoriť spoločnú európsku armádu. Tieto európske ozbrojené zložky by boli integrované na všetkých úrovniach a podliehali by výlučne nadnárodným orgánom a kontrole. V tomto ohľade išlo o dosť radikálny návrh (viď schéma 4 v prílohe).

Článok 38 návrhu Zmluvy o EOS predpokladal ustanovenie dohľadu nad činnosťou a fungovaním spoločenstva a armády, ktorý malo vykonávať Európske politické spoločenstvo (Eps). Ihneď po podpise Zmluvy o EOS preto začalo Zhromaždenie ESUO, ktoré bolo poverené touto úlohou, pripravovať nadnárodný štatút Eps. Jeho súčasťou bolo vytvorenie spoločnej zahraničnej politiky, ktorá by koordinovala zahraničné politiky jednotlivých členských štátov. Novozaložený nadnárodný orgán by mohol realizovať zahranično-politické úlohy, výhradne ale so súhlasom členov Eps. Táto koncepcia teda počítala s „národnou“ kontrolou spoločnej zahraničnej politiky (Smith 2002, s. 43-44).

Iniciatíva EOS niesla jasné známky federalistického prístupu k európskej integrácii-integrovať pomocou nadnárodných orgánov, ktorým by boli delegované široké právomoci a ktorým by sa prepožičala podstatná časť suverenity jednotlivých štátov. Napriek tomu, že v podstate išlo o francúzsku iniciatívu, samotný francúzsky parlament odmietol v roku 1954 ratifikovať Zmluvu o EOS a tento projekt tak definitívne stratil nádej na úspech. Medzi dôvody odmietavej reakcie francúzskeho parlamentu patrili obavy z nadnárodných prvkov EOS, neochota vzdať sa plnej kontroly nad francúzskymi ozbrojenými silami a strach z príliš silnej pozície Nemecka v rámci EOS pri neúčasti Veľkej Británie. Tento jasný signál a zistenie, že návrhy na spoluprácu v iných ako hospodárskych oblastiach nebudú môcť byť tak priamočiare a že s ich schvaľovaním budú spojené značné komplikácie, ovplyvnil vývoj prehlbovania európskej integrácie na roky a možno až

desaťročia. Zamietnutie EOS tiež predurčilo spôsob vývoja európskeho integračného procesu do budúcnosti: federalistické prístupy boli zavrhnuté a trend smeroval k pomalšej, sektorovo orientovanej integrácii.

1.2 Zahranično-politická spolupráca v EHS v 60. rokoch

Fungovanie Spoločenstiev prirodzene viedlo k tomu, že predstavitelia členských krajín cítili potrebu diskutovať a koordinovať postup i v otázkach zahraničnej politiky. Ako prvý navrhol systém pravidelných stretnutí a konzultácií ministrov zahraničných vecí francúzsky prezident Charles de Gaulle v roku 1959 (Smith 2002, s. 49). Jeho predstavou bolo, že tieto stretnutia by mali byť do istej miery formalizované, a preto presadzoval zriadenie osobitného sekretariátu v Paríži. Francúzska iniciatíva bola v roku 1961 predložená členským krajinám ako Fouchetov plán. Ten v podstate navrhoval „ustanovenie politickej únie na medzivládnom princípe, ktorá mala potenciálne zastrešovať tri Európske spoločenstvá“ (Plechanovová 2004, s. 53). Predpokladal tiež vytvorenie Európskej politickej komisie v Paríži.

Prezident de Gaulle bol zástancom medzivládnej spolupráce a aktívnym odporcom supranacionálnych európskych štruktúr. Je preto nutné vidieť skutočný rozmer jeho návrhov. Vlastný sekretariát by prakticky presunul celú agendu zahraničných vzťahov z bruselského zázemia európskych inštitúcií do Paríža. Zmarginalizovala by sa tak predovšetkým rola Európskej komisie ako najdôležitejšieho nadnárodného orgánu Spoločenstiev vo vonkajších vzťahoch.

S myšlienkou pravidelných rokovaní ministrov zahraničných vecí o zahranično-politických otázkach členské štáty síce súhlasili, rozdielne názory ale panovali vo vzťahu k vytvoreniu samostatného sekretariátu. Hlavne menšie štáty ako Belgicko a Holandsko sa obávali aj silnej koncentrácie moci smerom k francúzsko-nemeckému partnerstvu či ideologického odklonenia od Organizácie Severoatlantickej zmluvy (NATO). Ich predstavitelia boli preto ochotní podporiť len oklieštený návrh, ktorý s vytvorením inštitucionálnej podpory nepočítal.

Fouchetov plán nakoniec stihol podobný osud ako Európske obranné spoločenstvo-ostal iba nenaplneným konceptom na papieri. Federalistický prístup pri EOS neuspel,

rovnako ale dopadol aj anti-federalistický zámer prezidenta de Gaulla. Obidva neúspechy iba dokumentujú fakt, že k problematike koordinácie zahraničnej politiky a k vytváraniu spoločnej externej identity sa muselo pristupovať výnimočne citlivo (Bretherton a Vogler 1999, s. 174).

Ako pripomína Hazel Smith (2002, s. 49), neformálne rozhovory o zahranično-politickej spolupráci začali už v roku 1960. Ministri zahraničných vecí sa schádzali k diskusiám o rôznych otázkach: o spolupráci so Sovietskym zväzom, o Konžskej kríze a nevyhli sa ani hodnoteniu jedného z najdôležitejších momentov studenej vojny- Kubánskej raketovej krízy v októbri 1962. Rozhovory boli suspendované po razantnom odmietnutí britskej žiadosti o členstvo v EHS zo strany francúzskeho prezidenta de Gaulla v roku 1963. Je ale zrejmé, že z týchto stretnutí sa nemohla vyvinúť užšia forma spolupráce bez toho, aby si tzv. európska šesťka neujasnila medzi sebou či je v tejto oblasti žiadúce rozvinúť intenzívnejšiu spoluprácu a v akej podobe.

Počas 60. rokov sa Komisia EHS začala zviditeľňovať na medzinárodnej scéne, čo súviselo najmä s procesom vytvárania spoločných politík. V tejto fáze sa jednalo hlavne o spoločnú obchodnú politiku a spoločnú poľnohospodársku politiku. Ako bolo spomenuté v úvode tejto kapitoly, Zmluva o založení EHS poskytla Komisii rámec pre jej činnosť vo vzťahu k vonkajšiemu prostrediu. Prezentáciu spoločných stanovísk členských štátov prostredníctvom Komisie počas Kennedyho kola GATT⁶ môžeme v klasifikovať ako jeden z prvých prejavov spoločnej zahraničnej politiky. Už vtedy bol tento postup vnímaný ako vymedzenie pozície západoeurópskych krajín voči USA (Smith, H 2002, s. 54).

Ďalším významným krokom Komisie smerom k vonkajšiemu svetu bolo vyjednanie dohody z Yaoundé⁷, ktorá prakticky implementovala ustanovenia Zmluvy o založení EHS venované rozvojovej spolupráci. Zaujímavým momentom bolo aj pozastavenie spolupráce

⁶ Kennedyho kolom je nazývané šieste kolo obchodných jednaní v rámci Všeobecnej dohody o clách a obchode (GATT), ktoré za účasti 66 krajín prebehlo v rokoch 1964-67 v Ženeve.

⁷ Prvá dohoda z Yaoundé, označovaná tiež ako Yaoundé I, bola uzatvorená v kamerunskom hlavnom meste v júli 1963 a upravovala vzťahy rozvojovej spolupráce medzi EHS a vybranými prevážne africkými rozvojovými krajinami pre obdobie 1963-69.

a pomoci Grécku⁸ po vojenskom puči v krajine v roku 1967. EHS v reakcii na politický vývoj v krajine, teda z výlučne zahranično-politických dôvodov, použila ekonomické nástroje na vyjadrenie svojho nesúhlasu s týmto nedemokratickým vývojom. Hoci sa jednotlivé štáty zdráhali tvrdo reagovať na vtedajšie udalosti kvôli členstvu Grécka v NATO, Komisia sa silne zasadzovala o prijatie striktných opatrení v politickom záujme Spoločenstiev.

1.3 Európska politická spolupráca (EPS)

V predchádzajúcom texte boli identifikované a popísané prvé zahranično-politické opatrenia a iniciatívy Spoločenstiev. Ich spoločným znakom bolo, že boli vždy viazané na konkrétnu politickú udalosť (prevrat v Grécku), na naplnenie konkrétneho cieľa (rozvojová spolupráca prostredníctvom dohody z Yaoundé) alebo boli motivované spoločným záujmom v konkrétnej veci (napríklad silnejšia spoločná vyjednávacía pozícia v rámci GATT). Koncom 60. rokov bolo už zjavné, že je nutné riešiť otázku ustanovenia stálych mechanizmov politickej spolupráce.

1.3.1 Haagsky summit a Davignonova správa

V decembri 1969 sa v Haagu zišiel summit členských krajín EHS, ktorý sa mal venovať predovšetkým otázkam dobudovania fungujúceho spoločného trhu, vymedzenia oblastí ďalšieho prehĺbovania integrácie a mal tiež prispieť k riešeniu dlhodobého problému rozširovania Spoločenstiev. Summit delegoval ministrom zahraničných vecí členských štátov najst' „najlepší spôsob dosiahnutia pokroku vo veci politickej unifikácie v kontexte rozširovania“⁹ Európskych spoločenstiev. Ustanovil Výbor riaditeľov politických sekcií ministerstiev zahraničia, ktorý mal pod vedením belgického diplomata Étiennea Davignona pracovať na novom koncepte zahranično-politickej spolupráce.

⁸ Pomoc Grécku zo strany EHS v tom čase spočívala hlavne v liberalizácii vzájomného obchodu a v sprístupnení pôžičiek Európskej investičnej banky (Smith, H 2002, s. 57).

⁹ Z anglického textu: „the best way of achieving progress in the matter of political unification, within the context of enlargement“ (Luxemburská správa, nazývaná často Davignonova správa, prijatá ministrami zahraničia členských štátov 27.10.1970 a následne publikovaná v Bulletinu Európskych spoločenstiev, November 1970, č.11, s. 9-14). Zdroj: <http://www.ena.lu?lang=2&doc=881>, prístup 19.11.2006.

Už o niekoľko mesiacov odovzdal výbor k diskusii materiál obsahujúci koncepciu politickej spolupráce medzi členskými štátmi. Tzv. Davignonova správa vychádza z troch základných predpokladov (Plechanovová 2004, s. 70).

- 1) „Európske spoločenstvá od samého počiatku- s odkazom na preambule Parížskej a Rímskych zmlúv- aspirujú na cieľ budovať jednotu európskych národov, a preto je potrebné pokúsiť sa dať tomuto cieľu nejakú konkrétnu podobu;
- 2) Aplikácia spoločných politík Spoločenstiev- súčasných ale aj budúcich- vyžaduje tiež odpovedajúcu mieru spolupráce v politickej oblasti, a preto je potrebné postupne hľadať cestu a nástroje, ktoré takúto spoluprácu umožnia;
- 3) Európa sa musí pripraviť na prevzatie významnejšej role na svetovej scéne odpovedajúcej jej väčšej súdržnosti a váhe“

Na základe Davignonovej správy vznikol inštitút Európskej politickej spolupráce (EPS)- prax pravidelných politických konzultácií ministrov zahraničných vecí členských štátov. Z iniciatívy predsedajúceho štátu sa mali ministri stretávať minimálne raz za šesť mesiacov. Tieto stretnutia mali byť pripravované Politickým výborom, ktorý pozostával s vedúcich politických oddelení jednotlivých ministerstiev. Mal sa schádzať minimálne štyrikrát do roka, a to nielen za účelom príprav ministerských stretnutí, ale aj kvôli vykonávaniu úloh, ktorými ich ministri poverili. Politický výbor mal právomoc v špecifických prípadoch vytvárať pracovné skupiny a panely expertov. Správa obsahuje aj všeobecnú deklaráciu, podľa ktorej sa vlády zaväzujú, že navzájom budú konzultovať všetky podstatné otázky zahraničnej politiky. Komisia síce mala byť konzultovaná ak by činnosť ministrov ovplyvňovala chod Spoločenstiev, prakticky ale bola z mechanizmu politickej spolupráce ministrov v tejto fáze vylúčená. Informovanie Výboru politických záležitostí Európskeho parlamentu prebiehal viac menej neformálnou cestou a pri komunikácii neboli využívané štandardné diplomatické kanály. Aj z týchto dôvodov, ako podotýka Plechanovová (2004, s. 70), „miera informovanosti o tejto oblasti spolupráce krajín Európskeho spoločenstva bola tým pádom v 70. rokoch tiež veľmi malá.“

Problematická otázka rozširovania Spoločenstiev je tiež v texte badateľná, keďže správa v tomto smere priamo nadväzuje na deklaráciu Haagskeho summitu. Predpokladá

totiž, že pristupujúce štáty sa zaviazu rešpektovať nielen zakladajúce zmluvy Spoločenstiev a ich sekundárnu legislatívu prijatú od ich založenia (tzv. *acquis communautaire*), ale aj prax politickej spolupráce v rámci Spoločenstiev (tzv. *acquis politique*).

1.3.2 Princípy fungovania EPS

Celý projekt EPS je vlastne kompromisom medzi postojom štátov, ktoré odmietli zahranično-politickú spoluprácu v rámci inštitúcií Spoločenstva v 60. rokoch a medzi opačnými názormi presadzujúcimi angažovanosť Spoločenstva ako nutnú a prospešnú. Boli teda vytvorené nové inštitúcie mimo EHS umožňujúce zahranično-politickú spoluprácu. Hazel Smith (2002, s. 69-70) uvádza niekoľko aspektov, ktoré budú zhrnuté v nasledujúcom odstavci a ktoré robia z EPS z procedurálneho hľadiska veľmi špecifický a od Spoločenstiev striktno oddelený mechanizmus spolupráce.

Stretnutia ministrov zahraničných vecí v EPS boli oficiálne nazývané ako „konferencie ministrov zahraničia“, kým v inštitucionálnej štruktúre Spoločenstiev sa stretávali ako Rada Európskych spoločenstiev s kompetenciami stanovenými zakladajúcimi zmluvami. Schôdzky sa uskutočňovali v predsedajúcej krajine, na rozdiel od tradičných sídel inštitúcií Spoločenstva v Belgicku, Francúzsku a Luxembursku. EPS mala aj samostatné, od Spoločenstva oddelené rozhodovacie štruktúry. Rozhodovať sa malo výhradne konsenzom. Rozhodovacia právomoc ministrov zahraničných vecí a rola predsedníctva bola zároveň v EPS výrazne väčšia ako v EHS¹⁰. Predsedníctvo EPS malo výhradnú právomoc zvolávať stretnutia EPS, predsedat' im a určovať ich agendu. Na druhej strane Komisia, v štruktúre Spoločenstva majúca prakticky výhradné právo politickej iniciatívy, klesla v EPS do roly občasného poradného orgánu. Európsky parlament mal v EPS obdobne nevýznamnú poradnú rolu ako v EHS. Z podstaty EPS ako samostatného nástroja integrácie v špecifickej oblasti zahraničnej politiky vyplývalo aj to, že príslušnosť Európskeho súdneho dvora (ESD) bola vylúčená. White (2001, s. 71-72) sumarizuje, že

¹⁰ Predsedníctvo Rady vykonáva na základe rotačného princípu vopred určený členský štát počas šiestich mesiacov (od januára do júna alebo od júla do decembra). Predsedníctvo Rady zohráva dôležitú úlohu pri organizovaní činnosti tejto inštitúcie a pri podpore legislatívnych a politických rozhodnutí. Je zodpovedné za organizovanie a riadenie všetkých zasadnutí Rady, vrátane veľkého množstva jej pracovných skupín. Koordinuje koncipovanie kompromisných návrhov a plní úlohu sprostredkovateľa pri jednaniach o nich.

správa je v niektorých častiach dosť neurčitá a celý proces je v nej prakticky limitovaný na pravidelné stretnutia a konzultácie, koordináciu a harmonizáciu postojov.

EPS teda v podstate fungovala na princípe medzivládnej spolupráce. V jej fungovaní síce boli odbúrané všetky významné nadnárodné prvky (rola Komisie, právomoc ESD, atď.), nebolo by ale správne konštatovať, že by bola od Spoločenstiev úplne oddelená. V časti štyri odsek jedna Davignonovej správy sa totiž píše, že „ministri zdôrazňujú koreláciu medzi členstvom v Európskych spoločenstvách a účasťou sa aktivít smerujúcim k pokroku v politickej unifikácii.“¹¹

1.3.3 Inštitucionálne modifikácie EPS v 70. a 80. rokoch

Kodaňská správa

Ministri zahraničných vecí členských štátov, opäť pod vedením Etienna Davignona, schválili v roku 1973 tzv. Kodaňskú správu. Už z oficiálneho názvu „Druhá správa o EPS v zahraničnej politike“¹² vyplýva, že úzko nadväzuje na Luxemburskú (Davignonovu) správu z roku 1970. V dokumente sa napríklad spomína, že členské štáty spolu začali konzultovať svoje postupy v duchu mechanizmov ustanovených v roku 1970 a že táto prax koordinácie sa významne prejavila vo vzťahoch medzi členskými štátmi ako aj smerom k vonkajšiemu prostrediu. Správa teda vymedzuje oblasti a navrhuje zmeny, ktoré mali viesť k zlepšeniu fungovania EPS.

Významným prínosom tohto dokumentu bolo, že prakticky potvrdzoval, že v tom čase politická spolupráca už vlastne existuje. Zvyšuje sa frekvencia ministerských stretnutí na štyrikrát ročne. Správa zakladá „Skupinu korešpondentov“, ktorej členmi mali byť európski korešpondenti na jednotlivých ministerstvách zahraničných vecí. Ich hlavnou úlohou bolo analyzovať implementáciu politickej spolupráce a vypomáhať pri práci politického výboru. Vo vzťahu k dlhodobej formulácii zahranično-politickej spolupráce sa

¹¹ Davignonova správa, zdroj: <<http://www.ena.lu/?lang=2&doc=881>>, prístup 19.11.2006.

¹² preložené z angličtiny: „Second Report on European political cooperation on Foreign policy“ schválená v Kodani 23.7. 1973 a publikovaná v Bulletin Európskych spoločenstiev, September 1973, č.9, str. 14-21. Zdroj: <<http://www.ena.lu/?lang=2&doc=16456>>, prístup 10.12.2006.

javilo nutné zaviesť prax ustanovovania expertných alebo výskumných skupín, ktoré sa mali venovať spracovávaniu štúdií a výskumu v oblastiach, ktoré určí politický výbor.

Zaujímavý je dodatok, ktorý je pripojený k správe a vymenováva výsledky, ktoré boli v rámci dovedejšej spolupráce dosiahnuté. Signalizuje, že politický výbor od začiatku zasadá oveľa častejšie ako predpokladá Luxemburská správa a vymenováva aj pracovné skupiny a podvýbory, ktoré boli zriadené k analýze a riešeniu špecifických úloh a situácií.

Primárne v oblasti výmeny informácií vyzdvihuje správa rolu veľvyslancov „deviatky“ v ostatných členských štátoch. Ako významný hodnotí aj fakt, že na každom veľvyslanectve bola konkrétnemu diplomatovi zverená špeciálna úloha udržiavať kontakt s ministerstvom zahraničných vecí v prijímacej krajine vo veciach politickej spolupráce. Správa ďalej posilňuje aj rolu veľvyslancov v tretích krajinách, ktorí môžu spoločne konzultovať a formulovať otázky spoločného záujmu členských štátov v krajine, kde sú akreditovaní.

Správa v závere konštatuje, že prístupujúce krajiny sa od januára 1972 plne zúčastňujú zasadaní na všetkých úrovniach. Základnú otázku inštitucionálneho fungovania EPS, a to ustanovenie vlastného sekretariátu, ktoré by podporovalo činnosť EPS, Kodanská správa neriešila. Predstavuje preto v podstate len mierne zmeny v jej inštitucionálnom fungovaní a nemohla priniesť výraznejšie pokroky.

Dohoda z Gymnichu

Celý proces EPS sa odohrával v kontexte studenej vojny, a preto bolo len otázkou času, kedy sa mocnosť západného bloku Spojené štáty americké začnú bližšie zaujímať o vývoj tejto novej dimenzie spolupráce v západnej Európe. Ako bolo spomenuté v predchádzajúcej časti tejto kapitoly, Kodanská správa potvrdila trend pokračujúceho úsilia o bližšiu koordináciu zahraničných politik členských štátov ES. Aj krízy v medzinárodných vzťahoch v sedemdesiatych rokoch¹³ prinútili USA k čiastočnej zmene

¹³ V tomto kontexte boli najpodstatnejšími udalosťami vojna vo Vietname, zásadné zmeny v usporiadaní medzinárodného finančného systému a eskalácia izraelsko-palestínskeho konfliktu a z nej rezultujúci tzv. ropný šok. Otestovali jednotnosť západného bloku a USA, dovedy orientujúce sa na bilaterálne vzťahy so

stratégie a západnú Európu reprezentovanú ES začala byť braná zo strany USA ako rovnocennejší partner pri rokovaníach o zahranično-politických otázkach.

V roku 1974 bola teda v nemeckom Gymnichu prijatá dohoda, ktorá mala umožniť „spriatelénym krajinám“ informovať sa o jednaniach EPS a umožňovala im tiež navrhovať témy do agendy rokovaní. Ak sa teda všetci ministri zahraničných vecí zhodli, že problematiku, ktorá bude diskutovaná v EPS je vhodné konzultovať s partnermi mimo ES, predsedníctvo malo zabezpečiť tieto konzultácie. Hoci táto dohoda bola nepísaná a dosť vágna, bola pre obidve strany prijateľná a stala sa základným rámcom pre politické konzultácie ES a USA až do ich formalizácie v deväťdesiatych rokoch (Smith 2002, s. 79). Po podpise Deklarácie o európskej identite v roku 1973 bola táto dohoda ďalším krokom k vymedzeniu vzťahov medzi západnými spojencami.

Tindemansova správa

Ďalší dokument, ktorý sa venoval napredovaniu politickej spolupráce členských krajín ES bola Tindemansova správa. Hodnotila pokrok integrácii smerom k užšej forme integrácie (Európskej únii) a podľa inštrukcií Parížskeho summitu z roku 1974 ju vypracoval tím pod vedením belgického premiéra Lea Tindemansa. O rok neskôr bola predložená Európskej rade. Pre naplnenie ambiciózných cieľov správa požadovala, aby sa procedúry používané v ES rozšírili aj na ďalšie oblasti, medzi inými aj na spoluprácu v oblasti zahraničnej politiky. Znamenalo by to napríklad zavedenie väčšinového hlasovania ako štandardu v rámci ES a prvýkrát bol formulovaný aj „princíp dvojrychlostného postupu, t.j. že časť členských štátov by v určitej oblasti mohla postupovať rýchlejšie za predpokladu, že dané jednanie je založené na akčnom programe, o ktorom rozhodli spoločné inštitúcie a ktorého princípy boli prijaté všetkými členmi“ (Plechanovová 2004, s. 76). Toto bolo v tom čase neprijateľné pre mnohé štáty, rivalita v rámci ES a obavy zo straty suverenity prevážili nad snahou o posilnenie inštitúcií ES a Európska rada k nej nezaujala žiadne stanovisko.

západoeurópskymi krajinami cítili zrazu väčšiu potrebu informovať sa a konzultovať otázky zahraničnej politiky aj so vznikajúcimi štruktúrami zahranično-politickej spolupráce v rámci ES.

Londýnska správa

Niektoré myšlienky ale zostávali témou diskusií aj naďalej. Medzi ne patrila napríklad reforma fungovania EPS. Až neschopnosť akejkoľvek reakcie na aktuálne zahranično-politické krízy, akou bolo napríklad vpád sovietskych vojsk do Afganistanu, vyprovokovalo konkrétnu reakciu (Smith 2002, s. 82). Stalo sa tak z iniciatívy pravdepodobne najkonzervatívnejšieho členského štátu- Veľkej Británie. Tá bola od počiatku svojho členstva v ES zástancom medzivládnej spolupráce a azda najčastejšie používala vo svojej argumentácii pojmy národného záujmu a suverenity. Jej zástupci navrhovali posilniť kapacity EPS a vytvoriť väčší podporný aparát pre predsedníctvo. Tieto zmeny mali priniesť väčšiu flexibilitu, ktorá je pri reakciách na krízové udalosti absolútne nevyhnutná. Otvorila sa tak opäť otázka ustanovenia vlastného sekretariátu, ktorá sa objavuje počas celej existencie EPS.

Londýnska správa pokračovala v myšlienkach, ktoré boli nastolené v Kodaňskej a Tindemansovej správe. Desiatka členských krajín sa chcela významnejšie zvýšiť svoj vplyv ako aktér medzinárodných vzťahov miesto toho, aby iba reagovali na vzniknuté situácie.¹⁴ Významným posunom bolo konštatovanie v preambule správy, že v rámci EPS budú ministri zahraničných vecí diskutovať aj o „politických aspektoch bezpečnosti“¹⁵. Bezpečnostná politika totiž tradične patrila k témam, ktoré boli výlučne v národnej kompetencii členských štátov.

¹⁴ Londýnska správa o EPS z 13.10. 1981 vo svojej preambule konštatuje, že počas fungovania EPS boli dosiahnuté výrazné úspechy. Na druhej strane apeluje na členské štáty, aby pokračovali v úsilí o čo najintenzívnejšie rozvíjanie procedúry vzájomných konzultácií. Popisuje potenciál, ktorý ES má vzhľadom na svoju rastúcu hospodársku silu aj v medzinárodnej politike. Kľúčovou je v tomto smere podľa autorov správy koordinácia medzi členskými štátmi, pretože na počte situácií, v ktorých bude ES hovoriť „jedným hlasom“ závisí aj váha a autorita, ktorou bude na medzinárodnom poli disponovať. Zdroj: Londýnska správa o EPS, publikovaná v Bulletin Európskych spoločností, 1981, číslo prílohy 3, s. 14-17. Zdroj: <<http://www.ena.lu?lang=2&doc=16495>>, prístup 10.12.2006.

¹⁵ z anglického textu „foreign policy questions bearing on the political aspects of security“. Zdroj: Londýnska správa o EPS, <<http://www.ena.lu?lang=2&doc=16495>>, prístup 10.12.2006.

Z procedurálneho hľadiska došlo k početným inováciám. Ministri zahraničných vecí mali pokračovať v neformálnych stretnutiach s označením „Gymnich“¹⁶. Za účelom zachovania neformálnosti tohto procesu mali byť prijaté napríklad tieto opatrenia: všetky konzultácie boli tajné, neexistoval žiadny oficiálny program jednaní alebo oficiálne tlmočenie počas stretnutí a jedine predsedníctvo mohlo informovať médiá o niektorých záveroch, ktoré vyplynuli z rozhovorov. Mohlo tak ale urobiť až po konzultácii s desiatkou ministrov zahraničných vecí.

Tretie krajiny, ktoré chceli nadviazať kontakt s EPS tak mohli tiež urobiť výlučne prostredníctvom predsedníctva. Tomu bola poskytnutá možnosť využívať služby úradníkov predchádzajúceho a nasledujúceho predsedníctva, ktorí síce budú zamestnaní na veľvyslanectvách svojich štátov v hlavnom meste predsedníckeho štátu, budú ale pracovať priamo pre úradujúce predsedníctvo. Tento systém bol aplikovaný aj na administratívne štruktúry, čím sa ustanovila tzv. „troika“, pozostávajúca z predchádzajúceho, súčasného a nadchádzajúceho predsedníckeho aparátu jak na politickej tak na úradníckej úrovni. EPS sa týmto dostalo systematickejšieho podporného mechanizmu a zároveň sa aspoň v krátkodobom horizonte vyriešila otázka ustanovenia vlastného sekretariátu EPS. Troika totiž v podstate plnila úlohy, ktoré by za iných okolností mal na starosti sekretariát. Vlastný aparát pre EPS bol stále príliš citlivou témou pre viaceré štáty a mechanizmus troiky predstavoval v tomto smere akceptovateľný kompromis.

Londýnska správa ďalej posilňuje rolu Komisie, ktorá sa mala zúčastňovať na celom procese EPS „na všetkých úrovniach“. Práve táto úzka väzba umožnila uvalenie sankcií nariadením Rady ES (t.j. legislatívnym nástrojom ES) na Sovietsky zväz v nasledujúcom roku¹⁷ (White 2001, s. 76). Ukázalo sa, že tento krok bol „extrémne

¹⁶ Označenie „Gymnich“ stretnutí je odvodené od miesta prvej schôdzky tohto typu, ktorá sa uskutočnila v roku 1974 v nemeckom Gymnichu. Bližšie o nej pojednáva predchádzajúca časť tejto kapitoly s názvom „Dohoda z Gymnichu“.

¹⁷ Uvalenie embarga na Sovietsky zväz bolo prvým dôkazom konkrétnej spolupráce EPS s Komisiou. 4. januára 1982 bolo rozhodnuté o sankciách, ktoré mali byť odpoveďou na potlačenie hnutia Solidarita v Poľsku. Konkrétny výber sankčného nástroja bol delegovaný na Komisiu, ktorá neskôr skutočne vydala nariadenie Rady, ktoré uvádzalo do praxe čiastočné obchodné embargo. Bolo síce vágne a nechávalo značný priestor pre nejednotnú interpretáciu (Grécku bolo dokonca udelená výnimka), z procedurálneho hľadiska to ale skutočne bol výrazný pokrok Spoločenstiev od deklarácií k činom. Zdroj: Kreutz, J. (2005): *Hard Measures by a Soft Power?* Bonn: Bonn International Centre for Conversion. Dostupný z WWW: <www.bicc.de/publications/papers/paper45/paper45.pdf>.

dôležitým precedantom“ (Nuttall 1997)¹⁸. Nuttall dodáva, že ľady sa prelomili, rigidná bariéra medzi EPS a Spoločenstvami bola prekonaná a v budúcnosti sa nástroje Spoločenstiev mohli využívať pri implementácii zahranično-politických cieľov.

Londýnska správa tiež bližšie vymedzuje úlohu Európskeho parlamentu (EP). Závazok k pravidelným konzultáciám s predstaviteľmi EP je nutné posudzovať v kontexte vývoja role EP v európskom integračnom procese. V roku 1962 sa začal používať názov Európsky parlament (namiesto označenia Zhromaždenie európskych spoločenstiev) a v roku 1979 sa prvýkrát uskutočnili priame voľby do EP. Priamo zvolený a reformovaný EP mal potenciál stať sa významným hráčom medzi Európskymi inštitúciami, minimálne v porovnaní s dovtedajším Zhromaždením európskych spoločenstiev, ktorého poslanci boli menovaní národnými parlamentmi. Vymedzenie role EP v EPS môžeme teda chápať ako súčasť procesu posilňovania role EP v celom integračnom procese. Svojou účasťou na projekte EPS tiež v podstate redukoval „demokratický deficit“ v európskej politickej spolupráci.

Londýnska správa sa venovala aj krízovému riadeniu v období medzinárodných kríz. Z iniciatívy minimálne troch členských štátov mal byť politický výbor alebo ministri schopní zasadať do 48 hodín. Konečne sa tak mala vytvoriť platforma pre okamžitú výmenu stanovísk medzi členskými štátmi a táto časť správy zároveň napĺňa zámer vyslovený v jej preambule, že cieľom by nemalo byť na len reagovať na medzinárodné udalosti, ale byť ich spolutvorcami. Ako ale upozorňuje Hazel Smith (2002, s. 84), Londýnska správa mala za účel napomôcť zlepšiť existujúce rozhodovacie funkcie a procedúry a nie ich meniť.

1.3.4 EPS v zmluvnom rámci Spoločenstiev

Genscher-Colombova iniciatíva z roku 1981 okrem iného požadovala spoločný prístup k bezpečnostnej problematike prostredníctvom zdokonalenia procesu spolupráce v oblasti zahraničnej politiky v rámci EPS. Z tohto návrhu vychádzala Slávnostná

¹⁸ Citované v White (2001, s. 76).

deklarácia Európskej rady o Európskej únii z roku 1983¹⁹, ktorá ale nemala žiadnu právnu záväznosť. Asi najpodstatnejším výsledkom tohto dokumentu bolo konštatovanie, že ministri zahraničných vecí budú môcť diskutovať v rámci EPC o „politických a ekonomických aspektoch bezpečnosti“. Na rozdiel od Londýnskej správy sa rozširuje pôsobnosť EPS aj na hospodársku stránku bezpečnostnej politiky. O dva roky neskôr bola ad hoc výborom pre inštitucionálne záležitosti predložená Doogeova správa, ktorá sa tiež zmieňovala o zahranično-politickej spolupráci. Venovala sa problému vytvárania externej identity „Európy“ a možnostiam užšej koordinácie medzi EPC a kompetenciami Spoločenstiev, ktoré boli vytvorené Rímskymi zmluvami (Smith, H 2002, s. 89). Aj kvôli riešeniu týchto otázok navrhovala zvolanie medzivládnej konferencie o smerovaní integračného procesu.

Jednotný európsky akt

Významným a zároveň hlavne symbolickým krokom bolo začlenenie EPS do zmluvného rámca Spoločenstiev. Udialo sa tak prostredníctvom Jednotného európskeho aktu (JEA), ktorý bol podpísaný splnomocnencami jednotlivých členských štátov v roku 1986 a do platnosti vstúpil 1. júla 1987. JEA predstavoval prvú výraznejšiu revíziu existujúcich zakladajúcich zmlúv. Okrem plánu implementácie jednotného vnútorného trhu so štyrmi základnými slobodami²⁰ do roku 1992 a posilnenia pozície EP medzi európskymi inštitúciami obsahoval aj zmluvné ukotvenie EPS. III. hlava JEA nesie teda názov „Ustanovenia zmluvy o európskej spolupráci v oblasti zahraničnej politiky“ a hneď jej prvý článok uvádza, že „vysoké zmluvné strany ako členovia Európskych spoločenstiev sa spoločne usilujú o formulovanie a zavádzanie európskej zahraničnej politiky.“

Už v spoločných ustanoveniach I. hlavy JEA sa spomína, že „politická spolupráca sa riadi hlavou III. Ustanovenia tejto hlavy potvrdzujú a dopĺňujú postupy dohodnuté v správach z Luxemburgu (1970), Kodane (1973), Londýna (1981), v slávnostnom vyhlásení

¹⁹ Táto deklarácia je známa pod anglickým názvom „Solemn declaration on European Union“.

²⁰ Štyri slobody sa týkajú voľného pohybu tovarov, služieb, osôb a kapitálu.

o Európskej únii (1983) a postupy zavedené postupne medzi členskými štátmi²¹. Podmienky uplatňovania právomocí inštitúcií ostali stanovené vo vymenovaných správach a JEA v podstate len vytvoril zmluvné krytie EPS čím jej ale dodal dôležitosť ako aj väčšiu kredibilitu.

JEA ale priniesol aj odpoveď na dlho diskutovanú otázku zriadenia sekretariátu EPS. Malý sekretariát so sídlom v Bruseli mal napomáhať predsedníctvu pri príprave a uplatňovaní EPS v správnych záležitostiach a pri výkone svojich funkcií mal podliehať predsedníctvu.²² Kvôli nejasnosti ohľadne budúceho posilňovania nadnárodných prvkov či dokonca komunitarizácie zahraničnej politiky na európskej úrovni si sekretariát nevybudoval silné postavenie vo vzťahu k členským štátom (Bretherton a Vogler 1999, s. 175). Jednotlivé ministerstvá ho niekedy vnímali i ako politického či kompetenčného konkurenta. Preto sa sekretariát EPS vo prvých rokoch svojho fungovania v podstate len „koncentroval, aby dokázal svoju užitočnosť a súčasne nikoho neohrozoval“ (Nuttall 1992)²³. Hoci bol sekretariát EPS uznávaný naväzujúcimi predsedníctvami ako nevyhnutná podpora procesu EPS, chýbali mu zdroje, ktoré by boli nutné ak by mal hrať proaktívnu úlohu v procese formulovania dôležitých politík (Bretherton a Vogler 1999, s. 175).

Na úlohu sekretariátu však existujú i iné názory, podľa ktorých sekretariát EPS úspešne prekročil tieň minimalistického vymedzenia svojich funkcií a vlastnými iniciatívami a činnosťou dokonca zasahoval i do koncepčných otázok (Regelsberger 1997, s. 73). Podľa Regelsbergera sekretariát EPS teda neplnil len úlohy súvisiace s organizačným zaistením EPS (rezervácie hotelov a jednací sál, distribúcia potrebnej dokumentácie, zabezpečovanie zápisov zo stretnutí atd.) ale napríklad aj koncipoval dokumenty na jednanie politického výboru, ministrov zahraničia či dokonca Európskej rady. Predsedníctva údajne veľmi oceňovali fakt, že pracovníci sekretariátu EPS vypracovávali odpovede k parlamentným dotazom a pripravovali podklady k vystúpeniam predstaviteľov predsedníckeho štátu v EP. Sekretariát EPS ako stály bruselský orgán si teda

²¹ Jednotný európsky akt, hlava I, Spoločné ustanovenia. Zdroj: slovenská verzia JEA prístupná na Eurofóre Národnej rady Slovenskej republiky: <<http://euroforum.nrsr.sk/euSection.aspx?location=1,13,18>>.

²² Jednotný európsky akt, hlava III, článok 30, odsek 10, bod g.

²³ Citované v Bretherton a Vogler (1999, s. 175).

predsa len vybuďoval istý vplyv medzi ostatnými inštitúciami a prisudzovať mu úplne marginálnu pozíciu v rámci fungovania EPS by nebolo správne.

Je dôležité pripomenúť, že proces EPS bol naďalej formálne oddelený od štruktúr Spoločenstiev.

1.3.5 Na ceste k Zmluve o Európskej únii²⁴

Medzivládna konferencia zvolaná v roku 1990 mala vytýčiť ciele a ustanoviť nástroje na dosiahnutie pokroku pri budovaní hospodárskej a menovej únie. Vzhľadom k medzinárodným udalostiam konca osemdesiatych rokov dvadsiateho storočia sa ale museli riešiť aj úplne odlišné otázky. Výsledkom vtedajšej turbulentnej doby bol zánik symbolu studenej vojny Berlínskeho múru a v priebehu veľmi krátkeho času na svete vzniklo úplne nové medzinárodno-politické prostredie. Aj kvôli tejto novej situácii a nutnosti určiť smer, v akom sa bude pristupovať k novým demokratickým štátom regiónu strednej a východnej Európy, sa diskutovalo aj o pokroku na ceste k politickej únii. Bolo tiež nutné diskutovať o spôsoboch vytvorenia stabilnej politickej situácie v meniacej sa Európe. Preto bolo odsúhlasené, že paralelne sa bude konať aj medzivládna konferencia k téme politickej únie. Obidve konferencie mali byť uzavreté do roku 1992.

Hlavnými bodmi medzivládnej konferencie sústredenej na otázky politickej únie boli otázky spolupráce v zahraničnej a bezpečnostnej politike. Ako podotýka Hazel Smith (2002, s. 95), už pred zasadáním existoval široký konsenzus k viacerým inováciám v zahranično-politickej spolupráci:

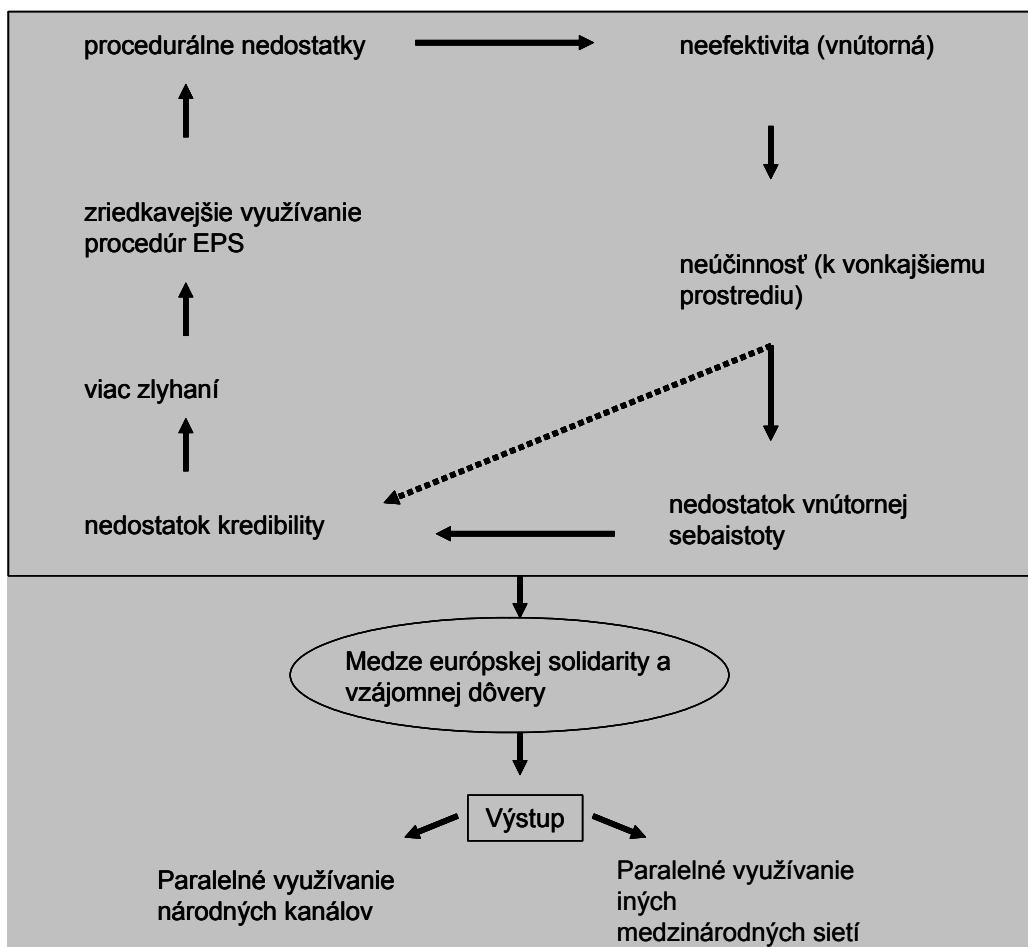
- 1) malo byť zrušené čisto teoretické rozlíšenie stretnutí ministrov zahraničných vecí v Rade spoločenstiev oproti ich jednaniam v rámci EPS,

²⁴ Z terminologického hľadiska slúži pojem „Maastrichtská zmluva“ k pomenovaniu zmluvného aktu z roku 1993- novej Zmluvy o Európskej únii. Táto zmluva okrem toho, že zakladá medzi členskými štátmi Európsku úniu, reviduje zakladajúce zmluvy Spoločenstiev. Do značnej miery hlavne Zmluvu o založení EHS: Maastrichtskou zmluvou sa EHS premenúva na „Európske spoločenstvo“ a Zmluva o založení EHS je premenovaná na „Zmluvu o založení Európskeho spoločenstva“. V názve podkapitoly je použitý slovenský názov „Zmluva o EÚ“, ktorý je kompatibilný s oficiálnym názvom zmluvy uvedenom pri jej publikácii v úradnom vestníku ES pod číslom 92/C191/01. Z praktických dôvodov je ale v tejto práci používaný aj všeobecne známy názov tohto dokumentu- „Maastrichtská zmluva“.

- 2) existoval konsenzus k otázke posilnenia úlohy Komisie v poli zahranično-politickej spolupráci,
- 3) sekretariát EPS mal byť zlúčený so sekretariátom Rady (odbúrala by sa tým trochu paradoxná duplicitná situácia, keď k už spomenutému teoretickému rozlíšeniu jednaní ministrov v rámci Spoločenstiev či mimo nich v rámci EPS sa pridával fakt, že sekretariát zaisťujúci administratívne fungovanie EPS sídlil v Bruseli v budove sekretariátu Rady).

Najdiskutovanejšími aspektmi novej štruktúry zahranično-politickej spolupráce sa stali témy súvisiace s príbuzným oborom- obranou, ďalej rozhodovacie procedúry a vzťah Komisie k vytváraniu zahraničnej politiky novej Európskej Únie (Smith 2002, s. 96).

Schéma 1: Začarovaný kruh (ne)fungovania EPS pred Maastrichtskou zmluvou



Zdroj: Regelsberger, E. - de Schoutheete de Tervarent, P. - Wessels, W. (eds.; 1997): *Foreign Policy of the European Union: from EPC to CFSP and Beyond*, London: Lynne Rienner Publishers, s. 5.

1.4 Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika EÚ (SZBP)

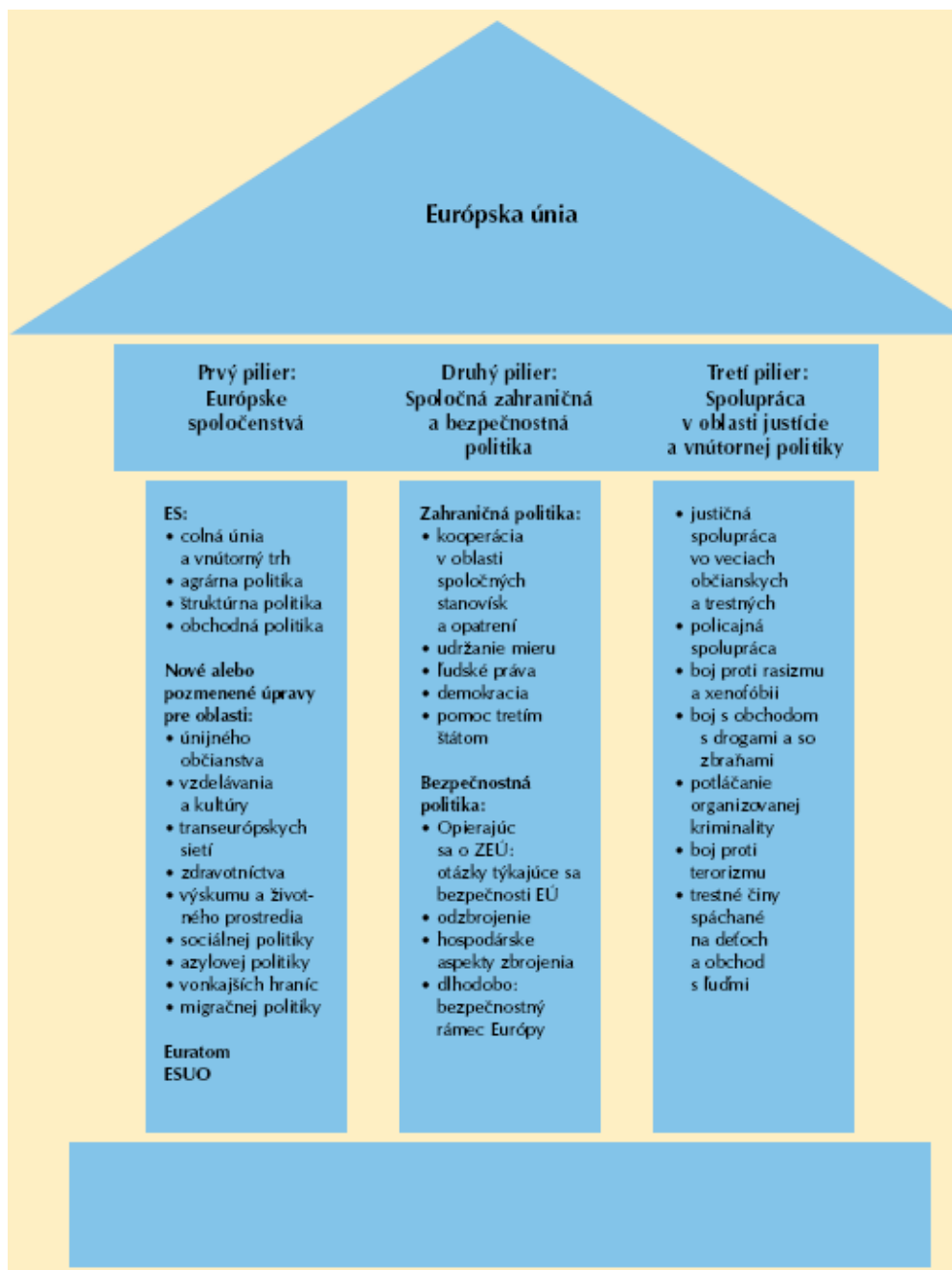
Vstupom Maastrichtskej zmluvy do účinnosti disponuje Európska únia Spoločnou zahraničnou a bezpečnostnou politikou. Zahraničná politika sa ale nezačlenila do jej výlučných právomocí. EÚ sa stala jej koordinátorom a Zmluvou o EÚ sa zahraničná politika stala jedným z troch pilierov novej éry európskej integrácie. Druhý pilier sa rovnako ako tretí nazýva medzivládny pilierom a európske inštitúcie v ňom hrajú po členských štátoch až druhotnú rolu. Bolo by nesprávne predpokladať, že názvom „Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika“ sa bude druhý pilier radiť medzi tzv. spoločné politiky v zmysle analógie napríklad k spoločnej obchodnej politike. Brethertonová a Vogler (1999, s. 169) ju skôr charakterizujú ako „vysoko inštitucionalizovaný a komplexný proces konzultácií a spolupráce medzi vládami členských štátov“.

1.4.1 SZBP v Zmluve o EÚ

Zmluva o EÚ v preambule stanovuje, že Únia si kladie za cieľ „presadzovať svoju identitu na medzinárodnej scéne, predovšetkým uskutočňovaním spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky vrátane vymedzenia rámca spoločnej obrannej politiky, ktorá môže časom viesť k spoločnej obrane.“²⁵ Z toho vyplýva, že táto zmluva priniesla výraznejšiu zmenu prístupu k problematike spolupráce vo veciach zahraničnej politiky. Pripúšťa totiž, že EÚ bude viesť istú „spoločnú“ zahraničnú a bezpečnostnú politiku. Toto je významný posun od dovtedajších deklarácií, z ktorých vždy vyplýval len fakt, že členské štáty sú ochotné vzájomne spolupracovať pri tvorbe svojej vlastnej zahraničnej politiky. Nielen symbolický význam má zmienka o spoločnej obrannej politike, ktorá bola dovtedy skoro zakázanou formulkou kvôli nezáujmu členských štátov prenechávať čo i len malú časť svojej národnej suverenity v otázkach obrany nadnárodnej európskej konštrukcii.

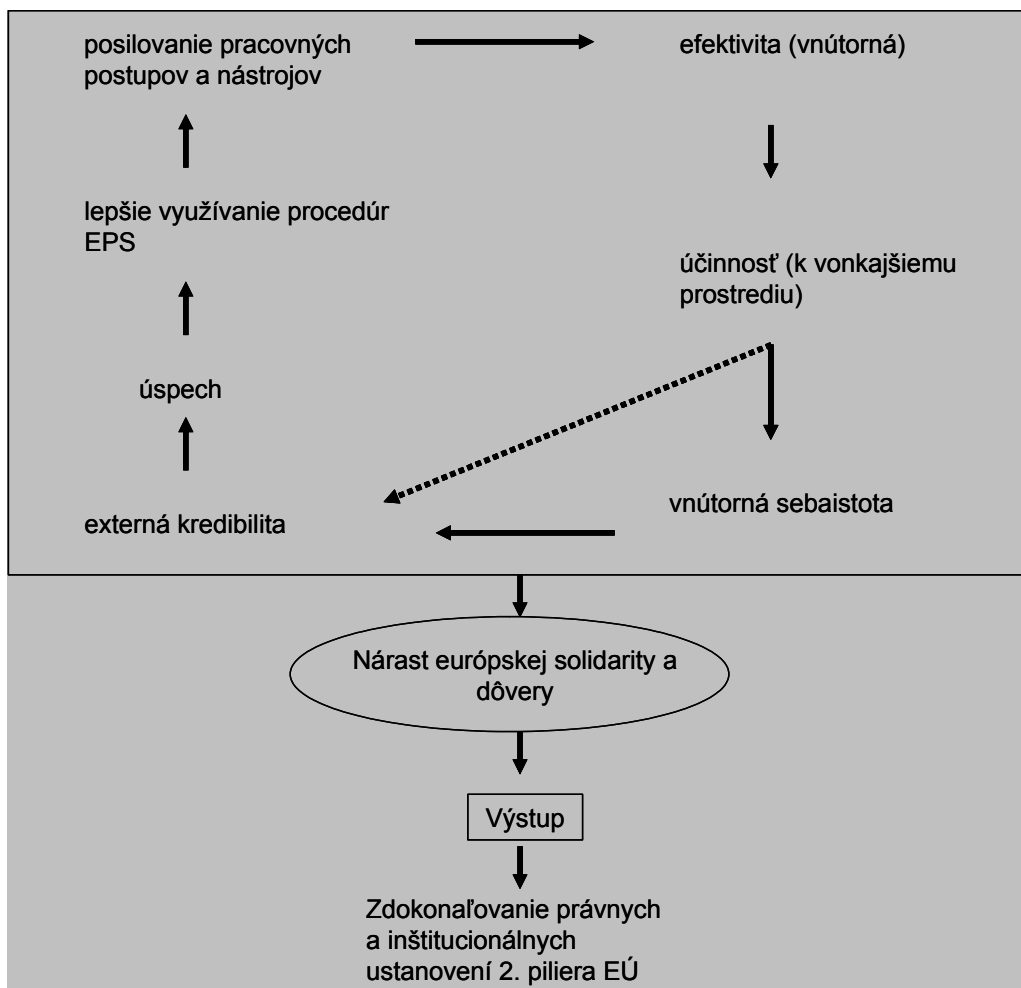
²⁵ Zmluva o Európskej únii, podpísaná v Maastrichte 7. februára 1992, účinnosť nadobudla 1. novembra 1993. Zdroj: slovenská verzia zmluvy v elektronickej forme prístupná v plnom znení na stránkach Eurofóra Národnej rady Slovenskej republiky: <<http://euroforum.nrsr.sk/euSection.aspx?location=1,13,44>>.

Schéma 2: 3 piliere EÚ



Zdroj: Borchardt, K-D (1999): *ABC komunitárneho práva*, Brusel: Európska komisia. Dostupná z WWW: http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_documentation/02/index_en.htm.

Schéma 3: Schéma plánu zdokonalenia procesu zahranično-politickej spolupráce Maastrichtskou zmlouvou- skok od spolupráce k „spoločnej politike“



Zdroj: Regelsberger, E. – de Schoutheete de Tervarent, P. – Wessels, W. (eds.) (1997): *Foreign Policy of the European Union: from EPC to CFSP and Beyond*, London: Lynne Rienner Publishers, s. 7.

Hlava V Maastrichtskej zmluvy s názvom „Ustanovenia o spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike“ stanovuje pravidlá, ktorými sa riadi SZBP. V prvom článku je zdôraznený fakt, že SZBP „zahŕňa všetky oblasti zahraničnej a bezpečnostnej politiky.“ Ciele SZBP sú v článku J.1, odsek 2 vymedzené takto:

- chrániť spoločné hodnoty, základné záujmy a nezávislosť únie,

- posilňovať bezpečnosť únie a jej členských štátov vo všetkých smeroch,
- zachovať mier a posilniť medzinárodnú bezpečnosť v súlade so zásadami charty OSN, ako aj zásadami helsinského Záverečného aktu a cieľmi Parížskej charty,
- podporovať medzinárodnú spoluprácu,
- rozvíjať a upevňovať demokraciu a právny štát a rešpektovať ľudské práva a základné slobody.

Kým JEA potvrdil minulé prax fungovania EPS, Zmluva o EÚ zavádza nové ciele SZBP. V prvom rade, články vyznievajú viac zaväzujúco, t.j. členské štáty sa zaväzujú, že sa budú usilovať nájsť zhodu pri formulovaní pozícií k medzinárodne politickým otázkam. Významným novým prvkom bolo tiež zahrnutie bezpečnosti a obrany do SZBP. Bezpečnostná politika mala byť rozvíjaná v spolupráci so Západoeurópskou úniou (ZEÚ)²⁶ a Severoatlantickou alianciou (NATO) a nemala nijako ohroziť dovtedajšie väzby na bilaterálnej úrovni. Rozhodovanie v princípe naďalej podlieha zásade jednomyselnosti.²⁷

Zmluva o EÚ ustanovuje aj nástroje na plnenie týchto cieľov: v rámci SZBP môže Rada prijať spoločnú pozíciu alebo jednotné akcie. **Spoločná pozícia** môže byť napríklad reakcia EÚ na konkrétnu medzinárodnú situáciu. Úlohou členských štátov je zaistiť, aby sa ich národné politiky zhodovali s touto spoločnou pozíciou (niekedy nazývanou aj spoločný postoj). **Jednotné akcie** určujú prostriedky na realizáciu spoločných postojov a v ich rámci sú pre členské krajiny záväzné. Spravidla sú to osobitné situácie, ktoré vyžadujú vytvorenie zvláštnych operatívnych kapacít- jedná sa napríklad o účasť na mierových misiách.

²⁶ Západoeurópska únia je následníkom Bruselského paktu, ktorý tvorili západoeurópske krajiny, ktoré v roku 1948 podpísali Bruselskú zmluvu. Predstavovala ich obrannú alianciu. Po založení NATO bola jej činnosť utlmená a k obnoveniu aktivity došlo až v osemdesiatych rokoch v súvislosti s budovaním spoločnej európskej obrannej identity a s cieľom posilniť európsky pilier NATO. Maastrichtská zmluva umožnila jej postupnú evolúciu ako súčasť spoločnej obrany EÚ a označila ju za „nedeliteľnú súčasť vývoja únie“ (článok J.4, odsek 2).

²⁷ Existovala však výnimka: v prípade, že Rada schválila spoločnú pozíciu jednoglasne, mohla byť jeho realizácia označená ako jednotná akcia a v jej rámci bolo možné prijímať rozhodnutia kvalifikovanou väčšinou. Rada si ale ponechala možnosť zasahovať do implementácie spoločných akcií a meniť ich rámec. Tým mohla kedykoľvek predísť použitiu tejto rozhodovacej procedúry.

Po procedurálnej stránke bola právomoc iniciovať návrhy v oblasti zahraničnej politiky zverená popri Rade po novom aj Komisii. EP zostala rola poradného orgánu. Krízové riadenie malo byť posilnené tým, že predsedníctvo, Komisia alebo ktorýkoľvek členský štát mohol požiadať o výnimočné stretnutie Rady do 48 hodín. Najzávažnejšou novinkou v tomto smere ale bolo zlúčenie Rady ministrov so „zasadaním ministrov zahraničia v rámci EPS“ do Rady Európskej Únie²⁸. Formálne rozdelenie týchto (nielen) personálne identických zasadání bolo týmto zrušené. Administratívna štruktúra bola zjednodušená- Výbor stálych zástupcov (COREPER)²⁹ dostal za úlohu pripravovať všetky zasadania Rady vrátane tých, ktoré sa mali zaoberať zahraničnou politikou. Politický výbor sa tým pádom stal monitorovacím odborným orgánom (Smith 2002, s. 98-100). Sekretariát EPS bol včlenený do sekretariátu Rady. Zahraničná politika sa teda stala definitívne súčasťou agendy EÚ.

1.4.2 Revízia SZBP Amsterdamskou zmlouvou

Amsterdamská zmluva podpísaná 2. októbra 1997 a účinná od 1. mája 1999 v podstate nie je zmlouvou v riadnom slova zmysle. Je to sumár zmien a doplnení Zmluvy o EÚ a Zmlúv o založení Európskych spoločenstiev. Takisto článkom 12 a priloženými tabuľkami zhody prečíslovala články Zmluvy o EÚ a Zmluvy o založení ES. Prínos dokumentu spočíva hlavne v systematizácii spôsobu fungovania SZBP a jej nástrojov.

Zmluva zdôrazňuje väzbu na ZEÚ a posilňuje bezpečnostný a obranný aspekt SZBP. Za účelom monitorovania a analyzovania fungovania SZBP zaviedla Amsterdamská zmluva jednotku strategického plánovania a včasného varovania (Smith 2002, s. 101). Spôsob bol trochu nezvyčajný- stalo sa tak prostredníctvom vyhlásenia pripojeného k záverečnému aktu. Jednotka strategického plánovania a včasného varovania okrem iného mala vytvárať odborné posudky a štúdie, ktoré mali prispieť k vytváraniu koncepcií a k formulácii politiky na pôde Rady. Mala tiež pracovať na identifikácii oblastí, na ktoré by sa SZBP mohla koncentrovať do budúcnosti.

²⁸ Názov Rada ministrov sa ale neprestal používať a návrh zmluvy zakladajúcej Ústavu pre Európu opäť počíta s názvom Rada ministrov.

²⁹ Skratka francúzskeho názvu výboru- COmité des REprésentants PERmanents. COREPER pozostáva z veľvyslancov členských štátov pri EÚ a pripravuje stretnutia Rady EÚ.

Zároveň Zmluva generálnemu tajomníkovi Rady prisudzuje právomoci a zodpovednosť za SZBP a zavádza titul **vysoký predstaviteľ pre SZBP**. Ten je zodpovedný za spoluprácu Rady EÚ s členskými krajinami pri príprave a realizácii rozhodnutí v oblasti SZBP (v spolupráci s predsedníctvom). Na požiadanie predsedníctva môže viesť rokovania s tretími stranami. Je teda akýmsi koordinátorom SZBP, a to jak vo vzťahu k členským štátom, tak k vonkajšiemu prostrediu. Zatiaľ prvým a zároveň jediným vysokým predstaviteľom je bývalý španielsky minister zahraničných vecí Javier Solana. Významnou zmenou bolo tiež preskupenie tradičnej „troiky“, ktorá za EÚ vystupuje na medzinárodnom poli. Jej členmi sú podľa Amsterdamskej zmluvy člen predsedníctva (minister zahraničných vecí predsedajúcej krajiny), vysoký predstaviteľ pre SZBP a predstaviteľ Komisie (komisár pre vonkajšie vzťahy).

Amsterdamská zmluva tiež zaviedla nové nástroje a rozhodovacie postupy v rámci SZBP. „Únia sleduje ciele vytýčené v článku J.1³⁰:

- definovaním zásad a všeobecných smerov spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky;
- rozhodovaním o spoločných stratégiách;
- prijímaním rozhodnutí o jednotnej akcii;
- prijímaním spoločných pozícií;
- posilňovaním systematickej spolupráce medzi členskými štátmi pri uskutočňovaní politiky.³¹

Spoločné pozície definujú koncepcie a stratégie Únie v konkrétnej geografickej oblasti a **jednotné akcie** zostali operatívnym nástrojom SZBP. Na prijatie **spoločnej stratégie** je potrebný konsenzus všetkých členov EÚ. Uplatňujú sa v oblastiach, ktoré

³⁰ Po prečíslovaní článkov Amsterdamskou zmluvou sa jedná o článok 11.

³¹ Amsterdamská zmluva, ktorá mení Zmluvu o EÚ, Zmluvy o založení ES a niektoré súvisiace akty, článok 12 (bývalý článok J.2). Zdroj: slovenská verzia zmluvy v elektronickej forme prístupná v plnom znení na stránkach Eurofóra Národnej rady Slovenskej republiky: <http://euroforum.nrsr.sk/euSection.aspx?location=1,13,16>.

členské štáty považujú za dôležité a majú v nich spoločné záujmy. Implementácia spoločných stratégií je zabezpečovaná prijímaním spoločných pozícií a spoločných akcií.

V praxi zostávajú aj **Vyhlasenia Rady** („Declarations“), ktoré reagujú na aktuálne medzinárodné udalosti, odsudzujú akty agresie vo svete alebo podporujú rôzne mierové iniciatívy. Medzi ďalšie doplňujúce nástroje SZBP patria **demarše** tretím krajinám za porušovanie demokratických princípov a ľudských práv³² a udržiavanie politických kontaktov s tretími krajinami. Tie sú pestované dlhodobo alebo ad hoc s konkrétnou krajinou za účelom uzatvorenia medzinárodnej dohody. Tieto dohody sa často týkajú obchodných vzťahov a ťažko sa preto nachádza hranica medzi vonkajšími ekonomickými vzťahmi pestovanými v rámci spoločnej obchodnej politiky a medzi spomínanými politickými kontaktmi v rámci SZBP. Spoločne ale tvoria „zahraničnú politiku EÚ“, teda sumu vzťahov a politik Únie ako celku smerom k vonkajšiemu svetu. Táto koncepcia analýzy zahraničnej politiky bude popísaná v kapitole 3.

Čo sa týka rozhodovacích procedúr, aj keď bol rozšírený počet oblastí, kde sa používa hlasovanie kvalifikovanou väčšinou, v zásadných a vecných otázkach druhého piliera EÚ (SZBP) ostal zachovaný princíp jednomyseľnosti. Jednomyseľnosť sa nevyžaduje pri prijímaní spoločných pozícií, jednotných akcií a iných rozhodnutí na základe spoločnej stratégie a pri procedurálnych hlasovaniach (toto sa nevzťahuje na rozhodnutia, ktoré majú vojenský alebo obranný dopad). Kvalifikovanou väčšinou sa v Rade schvaľujú aj rozhodnutia, ktoré implementujú spoločné pozície alebo jednotné akcie. Ak ale členský štát nesúhlasí s takýmto postupom, Rada môže záležitosť posunúť na rokovanie Európskej rady, kde sa rozhodne jednohlasne.

Bol zavedený princíp konštruktívnej absencie (konštruktívne zdržanie sa hlasovania), podľa ktorého sa členské štáty môžu zdržať hlasovania, čo však nezabráni prijatiu rozhodnutia v rámci SZBP. Štáty, ktoré sa zachovali týmto spôsobom ale nie sú povinné uplatňovať dané rozhodnutie, akceptujú ale, že rozhodnutie je pre Úniu záväzné.

³² Dva demarše boli adresované napríklad aj Slovenskej republike počas prístupového procesu do Európskej Únie v deväťdesiatych rokoch. Boli výsledkom politiky vlády Vladimíra Mečiara, niektorých konkrétnych krokov tejto vlády smerom k slobode médií či politickej pluralite a súčasne reflektovali kontroverzný vzťah vtedajšej vlády k zahraničiu. Dôsledkom opätovných demaršov bol aj fakt, že Slovenská republika nebola pôvodne zahrnutá v skupine 6 krajín, ktoré mali v prvej vlnе rozšíriť EU (tzv. Luxemburská skupina).

Naviac, „v duchu vzájomnej solidarity sa dotknutý členský štát zdrží akéhokoľvek konania, ktoré by mohlo byť v rozpore alebo prekážať konaniu únie založenom na tomto rozhodnutí, pričom ostatné členské štáty jeho stanovisko rešpektujú“.³³

Podľa Amsterdamskej zmluvy (článok 28) sú operatívne aj administratívne výdaje SZBP financované z rozpočtu Spoločenstiev.³⁴

1.4.3 Relevantné ustanovenia týkajúce sa SZBP v Zmluve z Nice

Zmluva z Nice dopĺňa článok 17 Zmluvy o EÚ o ustanovenia súvisiace s budovaním spoločnej obrannej politiky, ktorá by mohla viesť k spoločnej obrane ak sa tak rozhodne Európska rada a ak by toto rozhodnutie bolo následne prijaté a ratifikované členskými štátmi. Ponúka tiež možnosť rozvíjania užšej spolupráce medzi dvoma či viacerými krajinami v tejto sfére za predpokladu, že nie je v rozpore s inými ustanoveniami SZBP. Zmluva tiež umožňuje vytvoriť spoločnú bezpečnostnú a obrannú politiku (SBOP) v rámci SZBP, ktorá by mala zabezpečiť autonómnosť EÚ pri riešení bezpečnostných kríz.³⁵

Politický a bezpečnostný výbor, ktorého zriadenie bolo dohodnuté na Helsinskom summite v decembri 1999, mal pôvodne plniť úlohu dočasného orgánu. Zmluvou z Nice sa však stal významným činiteľom v rámci SZBP. Článok 25 Zmluvy o EÚ mu totiž prisudzuje nasledujúce funkcie: „monitorovať medzinárodnú situáciu v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje spoločná zahraničná a bezpečnostná politika, prispievať k definovaniu politik podávaním stanovísk Rade na žiadosť Rady alebo z vlastného podnetu; v rámci pôsobnosti SZBP vykonávať v rámci zodpovednosti Rady politickú kontrolu a strategické usmerňovanie operácií na riešenie krízových situácií; Rada tiež môže poveriť výbor, aby na účely a počas doby trvania operácie na riešenie krízovej situácie určených Radou prijímal

³³ Podľa Zmluvy o EÚ revidovanej Amsterdamskou zmluvou, článok 23 (bývalý článok J.13).

³⁴ Maastrichtská zmluva rozpočtové dopady SZBP neriešila systematicky a väčšinou smeli byť prostriedky z rozpočtu EÚ použité len na úhradu administratívnych výdavkov.

³⁵ Táto iniciatíva je výsledkom francúzsko-britského summitu v Saint Malo z decembra 1998, na ktorom britský premiér Tony Blair a francúzsky prezident Jacques Chirac formulovali spoločný názor ohľadne nutnosti vytvorenia odpovedajúcich vojenských kapacít EÚ za účelom zabezpečenia autonómneho riešenia bezpečnostných otázok.

príslušné rozhodnutia týkajúce sa politickej kontroly a strategického usmerňovania operácie³⁶. Výbor je tvorený vyššími predstaviteľmi členských štátov na úrovni veľvyslancov a asistuje aj pri činnosti COREPERu.

³⁶ Parafráza článku 25 Zmluvy o EÚ.

Zhrnutie procesu inštitucionalizácie zahraničnej politiky EÚ

Spolupráca členských štátov Spoločenstiev v oblasti zahraničnej politiky sa vyvíjala postupne (viď schéma 7 v prílohe). Z neformálnych stretnutí na najvyšších úrovniach, pri ktorých sa diskutovalo o zahranično-politických témach, sa vyvinula v sedemdesiatych rokoch Európska politická spolupráca. Striktné oddelenie tohto mechanizmu od fungovania Spoločenstiev z EPS vytvorilo tajuplnú inštitúciu, o ktorej informovali len členovia predsedníctva na tlačových konferenciách krátkymi referátmi niekoľkokrát do roka.

Až neschopnosť reakcie na krízové situácie medzinárodných vzťahov v sedemdesiatych a osemdesiatych rokoch posunuli myšlienky užšej kooperácie členských štátov v zahranično-politickej oblasti do realizovateľnej roviny. Londýnska správa ustanovila administratívnu základňu pre EPS- tzv. „troiku“ a zefektívnila fungovanie EPS tým, že jasne vymedzila rolu Komisie. Tá mala byť informovaná o posunoch v rámci EPS a mala sa celého procesu zúčastňovať na všetkých úrovniach. Až tento krok prakticky umožnil európskemu integračnému zoskupeniu používať nástroje Spoločenstiev (napr. hospodárske sankcie) v zahranično-politickom kontexte.

Ďalším krokom k efektívnejšej koordinácii zahraničných politík členských štátov Spoločenstiev bolo včlenenie EPS do zmluvného rámca Spoločenstiev prostredníctvom JEA. Kvalitatívne obrovským posunom od EPS k zahraničnej politike Spoločenstiev bolo ustanovenie Európskej únie. V roku 1993 bola podpísaná Zmluva o EÚ, ktorá definovala Spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku EÚ. Od koordinácie národných politík sa EÚ prepracovala k vlastným zahranično-politickým nástrojom. Amsterdamská zmluva následne rozšírila inštitucionálny záber SZBP, vyjasnila rozpočtové implikácie SZBP a vytvorila efektívnejšie a koordinovanejšie prostredie pre fungovanie SZBP v rámci EÚ. Zahraničná politika EÚ je po vstupe Amsterdamskej zmluvy do účinnosti v roku 1999 personifikovaná v osobe vysokého predstaviteľa pre SZBP.

Zmluva z Nice umožňovala intenzívnejšiu orientáciu SZBP na spoluprácu členských štátov vo sfére bezpečnosti a obrany. Reformovaný Politický a bezpečnostný výbor dostal do portfólia činnosti politické a strategické riadenie krízových situácií.

2 ZMLUVA O ÚSTAVE PRE EURÓPU A JEJ DOPAD NA ZAHRANIČNÚ POLITIKU EÚ

„It is becoming more widely acknowledged that it is better to have a good constitution than not having a perfect one.“

Romano Prodi

2 ZMLUVA O ÚSTAVE PRE EURÓPU A JEJ DOPAD NA ZAHRANIČNÚ POLITIKU EÚ

Zmluva o Ústave pre Európu podpísaná 29. októbra 2004 v Ríme je dokumentom, ktorý nadväzuje na doterajšie revízie zakladateľských zmlúv- hlavne na Maastrichtskú a Amsterdamskú zmluvu a Zmluvu z Nice. Je ďalšou medzinárodnou zmluvou, ktorú medzi sebou uzatvárajú suverénne štáty. Dodáva však európskemu integračnému procesu novú „kvalitu“. Po jej ratifikácii by dokonca EÚ mala disponovať právnou subjektivitou, čo predstavuje významný posun najmä v súvislosti s postavením Únie na medzinárodnej scéne. Je nutné zdôrazniť, že táto zmluva bola občanmi Francúzska a Holandska v referendách v lete 2005 odmietnutá a je preto otázne kedy a či vôbec bude ratifikovaná všetkými členskými krajinami čo je podmienka pre jej vstup do platnosti.

Aj keď všeobecne panuje názor, že v súčasnom znení už Zmluva schválená nebude³⁷, je užitočné sa týmto návrhom zaoberať. Konvent, ktorý dokument pripravil totiž absolvoval obrovské množstvo konzultácií a odborných diskusií o budúcom smerovaní a usporiadaní Únie. Na ich základe bol predložený text Zmluvy o Ústave pre Európu. Je nepravdepodobné, že pri budúcich revíziách zakladateľských zmlúv sa nebude prihliadať k tomuto doposiaľ síce neúspešnému textu. Bude iste prinajmenšom základom pre úvahy a koncepčné návrhy fungovania výrazne rozšírenej EÚ do budúcnosti. Preto je aj v kontexte tejto práce zmysluplné analyzovať text tejto zmluvy a jej dopady na spoluprácu členských štátov a politiku a inštitúcie EÚ v zahranično-politickej oblasti.

³⁷ Tento názor presadzuje aj česká vláda ústami jej predsedu a podpredsedu pre európske záležitosti. V tomto duchu sa vyjadruje v médiách dokonca aj predseda EK Barosso napriek tomu, že Komisia je tradične „motorom integrácie“ a vždy energicky presadzovala prijatie tejto ústavnej zmluvy. Explicitnú zmienku o nutnosti a pláne EÚ prijať ústavnú zmluvu neúspešne presadzovalo nemecké predsedníctvo pri vytváraní textu Berlínskej deklarácie v marci 2007. Deklarácia pri príležitosti 50. výročia podpisu Rímskych zmlúv prijatá bola a podpísala ju všetkých 27 členských štátov. Ústavná zmluva v nej ale spomenutá nebola, čo dokumentuje neochotu členských štátov zaoberať sa v súčasnosti touto témou. Pokračuje obdobie „reflexie“ vyhlásené summitom Európskej rady v júni 2005 po odmietnutí zmluvy v referende v dvoch zakladajúcich členských krajinách.

2.1 Ustanovenia Zmluvy o Ústave pre Európu o SZBP

SZBP je upravená v tretej časti dokumentu, Hlava V- Vonakjšia činnosť Únie, kapitola II s názvom SZBP. Hneď v prvom článku kapitoly (článok III-294) sa v prvom odseku píše, že „v rámci zásad a cieľov svojej vonkajšej činnosti Únia vymedzuje a uskutočňuje spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku, ktorá sa vzťahuje na všetky oblasti zahraničnej a bezpečnostnej politiky.“³⁸ Opakuje tak v podstate formuláciu uvedenú pri prvotnom ustanovení SZBP Zmluvou o EÚ v roku 1993³⁹ a v tomto ohľade ústavná zmluva neprináša zmenu. SZBP rovnako zostáva aj podľa Zmluvy o Ústave pre Európu oblasťou medzivládnej spolupráce.

Výrazné zmeny ale predpokladá ústavná zmluva v oblasti inštitucionálnej. Za účelom koordinácie, vyššej efektívnosti pôsobenia a reprezentácie Únie voči vonkajšiemu prostrediu predpokladá ústavná zmluva vytvorenie postu ministra zahraničných vecí Únie a Európskeho útvaru pre vonkajšiu činnosť. Rada a minister zahraničných vecí Únie majú tiež zabezpečovať dodržovanie zásad, podľa ktorých „členské štáty aktívne a bezvýhradne podporujú spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku v duchu lojálnosti a vzájomnej solidarity,“⁴⁰ spolupracujú pri posilovaní tejto solidarity a zdržujú sa konania, ktoré je v rozpore so záujmami Únie alebo ktoré by mohlo znížiť účinnosť jej pozície v medzinárodných vzťahoch.

2.1.1 Minister zahraničných vecí Únie

Článok III-296 upravuje rolu už spomínaného ministra zahraničných vecí Únie⁴¹ vo vonkajších vzťahoch EÚ. Inštitucionálna inovácia v tomto prípade spočíva v tom, že ústavná zmluva zlučuje funkcie vysokého predstaviteľa pre SZBP a komisára pre vonkajšie vzťahy práve do osoby ministra zahraničných vecí, ktorý má súčasne byť aj jedným z

³⁸ Zmluva o ústave pre Európu, časť III, hlava V, kapitola II, oddiel 1, článok III-294 odsek 1. Zdroj: slovenská verzia Zmluvy o Ústave pre Európu je prístupná na Eurofóre Národnej rady Slovenskej republiky: <<http://euroforum.nrsr.sk/euSection.aspx?location=1.13.14>>.

³⁹ Fakt, že SZBP mala už od počiatku zahŕňať všetky oblasti zahraničnej a bezpečnostnej politiky je dokumentovaný pri analýze Maastrichtskej zmluvy v časti 1.4.1.

⁴⁰ Zmluva o ústave pre Európu, časť III, hlava V, kapitola II, oddiel 1, článok III-294 odsek 2.

⁴¹ Samotná funkcia je vytvorená článkom I-28 v prvej časti Zmluvy o Ústave pre Európu.

podpredsedov Komisie. Medzi jeho úlohy patrí predsedanie Rade pre zahraničné záležitosti (pozostávajúcej z ministrov zahraničných vecí členských štátov), prispievanie návrhmi k tvorbe SZBP a zabezpečovanie vykonávania európskych rozhodnutí v tejto oblasti (viď schému 6 v prílohe). Zastupuje tiež Úniu v záležitostiach týkajúcich sa SZBP. Vede politický dialóg s členskými štátmi a tretími stranami v mene Únie a vyjadruje pozície Únie v medzinárodných organizáciách a na medzinárodných konferenciách. V nutných prípadoch by mal minister zahraničných vecí Únie mať právomoc zvolať z vlastného podnetu alebo na žiadosť členského štátu mimoriadne zasadnutie Rady do 48 hodín.

Ministrovi zahraničných vecí Únie pri výkone jeho funkcie bude pomáhať Európsky útvar pre vonkajšiu činnosť. Predpokladá sa, že vznikne na návrh samotného ministra zahraničných vecí EÚ zvláštnym rozhodnutím Rady. Útvar zložený z úradníkov sekretariátu Rady a Komisie a vyslaných diplomatických pracovníkov členských štátov bude pri svojej činnosti spolupracovať s diplomatickými službami členských štátov. Mal by v budúcnosti disponovať zastupiteľstvami vo väčšine krajín sveta.

Nevyjasnená je ale napríklad otázka funkčnej zodpovednosti pracovníkov tohto úradu- budú úradníci podliehať Rade a Komisii súčasne? Alebo bude ich priamym nadriadeným len minister zahraničných vecí Únie? Niektorí zamestnanci útvaru zrejme budú nominovaní národnými diplomatickými zborníkmi- budú sa teda zodpovedať aj materskému ministerstvu zahraničných vecí? Funkčnosť celého útvaru bude závisieť aj od toho, ako dokážu jeho vrcholní predstavitelia skĺbiť takto rôznorodý personál a či bude možné prijať a fungovať podľa jednotných pracovných koncepcií a metód. Tie sa totiž výrazne líšia nielen v diplomatických službách jednotlivých členských štátov, ale aj medzi zainteresovanými inštitúciami EÚ- Radou a Komisiou.

Funkcia ministra zahraničných vecí Únie by zároveň nahradila doterajší systém trojky, ktorej členmi sú člen predsedníctva (zvyčajne minister zahraničných vecí predsedajúcej krajiny), vysoký predstaviteľ pre SZBP a komisár pre vonkajšie vzťahy⁴².

⁴² ako bolo už spomenuté v časti 1.4.2. venujúcej sa revízii SZBP Amsterdamskou zmluvou

2.1.2 Nové nástroje SZBP

Tretí odsek článku III-294 vymenováva nástroje, prostredníctvom ktorých Únia uskutočňuje SZBP:

- a) vydávanie všeobecných usmernení,
- b) prijímanie európskych rozhodnutí, ktoré vymedzujú:
 - (i) aké akcie má Únia vykonať,
 - (ii) aké pozície má Únia zaujať,
 - (iii) opatrenia na vykonávanie európskych rozhodnutí uvedených v bodoch (i) a (ii),
- c) posilňovanie systematickej spolupráce medzi členskými štátmi pri uskutočňovaní ich politiky.

Je dôležité spomenúť, že prijatie európskych zákonov či európskych rámcových zákonov v oblasti SZBP je podľa ústavnej zmluvy vylúčené.

Všeobecné usmernenia pre SZBP vrátane záležitostí, ktoré majú obranné dôsledky vydáva Európska rada. Už z doterajších zásad krízového riadenia vyplývala možnosť zvolania krízových zasadaní na úrovni Rady, ústavná zmluva ďalej stanovuje, že „ak to medzinárodný vývoj vyžaduje, predseda Európskej rady zvolá mimoriadne zasadnutie Európskej rady s cieľom vymedziť strategické smery politiky Únie s ohľadom na takýto vývoj.“⁴³ Jedná sa teda o stretnutie na najvyššej politickej úrovni pričom doteraz sa v krízových situáciách počíta so zvolaním zasadania Rady ministrov.

Európske rozhodnutia na uskutočňovanie SZBP prijíma Rada na základe usmernení a strategických smerov vymedzených Európskou radou. Európske rozhodnutia v rámci SZBP prijíma Rada jednomyseľne. Naďalej sa pritom uplatňuje zásada konštruktívnej absencie jednotlivých členských štátov. Ak však túto možnosť využije prostredníctvom svojich zástupcov viac ako jedna tretina členských štátov zahŕňajúcich aspoň jednu tretinu obyvateľstva Únie, rozhodnutie nemôže byť prijaté.

⁴³ Zmluva o ústave pre Európu, časť III, hlava V, kapitola II, oddiel 1, článok III-295 odsek 1.

Prípady, v ktorých sa Rada uznáša kvalifikovanou väčšinou sú taxatívne vymedzené v článku III-300 odsek 2. Jedná sa hlavne o situácie, keď sa rozhoduje o otázkach, v ktorých už Európska rada prijala rozhodnutie alebo pri vykonávaní európskych rozhodnutí vymedzujúcich pozíciu Únie. Nesmie sa jednať o rozhodnutia, ktoré majú vojenské alebo obranné dôsledky. Ostáva pritom zachovaná doteraz platná zásada, že každý členský štát môže zo závažných dôvodov vnútroštátnej politiky zabrániť prijatiu európskeho rozhodnutia kvalifikovanou väčšinou. Podľa platnej praxe sa takáto otázka presunie na rokovanie Európskej rady, kde sa bude hľadať kompromis, ktorý bude schválený jednohlasne.

2.2 Diskusia o ustanoveniach vzťahujúcim sa k zahraničnej politike EÚ v Zmluve o Ústave pre Európu

Kontroverzným sa javí byť odsek 3 článku III-300. Ten stanovuje, že „v súlade s článkom I-40 odsek 7 môže Európska rada jednomyseľne prijať európske rozhodnutie ustanovujúce, že Rada sa uznáša kvalifikovanou väčšinou v iných prípadoch, ako sú uvedené v odseku 2 tohto článku.“ Toto ustanovenie je súčasťou polemiky o tzv. „doložke flexibility“ a „preklenovacej doložke“⁴⁴. Doložka flexibility má umožniť, aby mohla Únia jednohlasným rozhodnutím Európskej rady konať aj v prípadoch či oblastiach, v ktorých nemá právomoci a kde sa nepredpokladá jej zainteresovanie⁴⁵. EÚ by tak mohla lepšie reagovať na nové situácie a potreby a zvýšila by sa jej flexibilita. Preklenovacia doložka znamená, že Európska rada by mohla európskym rozhodnutím zmocniť Radu ministrov, aby sa uznášala kvalifikovanou väčšinou aj v oblasti, v ktorej v súčasnosti platí zásada jednomyseľnosti.⁴⁶

Článok I-40 vnáša túto doložku do kontextu SZBP. Nesie názov „Osobitné ustanovenia vzťahujúce sa na SZBP“ a v štruktúre v prvej časti ústavnej zmluvy je radený v hlave „Vykonávanie právomocí únie“. Odsek 7 tohto článku stanovuje, že „Európska rada môže jednomyseľne prijať európske rozhodnutie, ktoré umožní Rade uznášať sa

⁴⁴ V terminológii EÚ sa o nej často hovorí ako o doložke „passerelle“.

⁴⁵ Doložka flexibility je obsiahnutá v článku I-18 Zmluvy o Ústave pre Európu.

⁴⁶ Článok III-444 Zmluvy o Ústave pre Európu.

kvalifikovanou väčšinou vo všetkých prípadoch okrem tých, ktoré sú uvedené v časti III.⁴⁷ V princípe teda stačí, aby so zmenou rozhodovacích procedúr SZBP jednomyseľne súhlasili prezidenti alebo predsedovia vlád členských štátov EÚ ako kriticky pripomína aj prezident ČR a odporca prijatia ústavnej zmluvy Václav Klaus.⁴⁸ Samotná preklenovacia doložka bola obsiahnutá už v Maastrichtskej zmluve, ale týkala sa len oblastí vtedajšieho tretieho piliera EÚ. Jej aplikácia v SZBP by teda bola novinkou.

V prípade, že Zmluva o Ústave pre Európu vstúpi do platnosti, vytvorenie funkcie ministra zahraničných vecí EÚ nesporne posilní pozíciu doterajšieho vysokého predstaviteľa pre SZBP. Funkcia ministra zahraničných vecí predstavuje po zlúčení funkcií vysokého predstaviteľa pre SZBP a komisára pre vonkajšie vzťahy kvalitatívne vyšší stupeň v hierarchickej štruktúre EÚ než akou disponuje súčasný vysoký predstaviteľ. Prostredníctvom udržiavania priamych kontaktov s členskými štátmi bude minister môcť reprezentatívnejšie pôsobiť aj vo vzťahu k zahraničiu. Predchádzajúce pôsobenie Javieru Solanu vo funkcii generálneho tajomníka NATO a jeho dlhoročné diplomatické skúsenosti a reputácia sú iste dobrým predpokladom k tomu, aby práve on započal tradíciu vplyvných ministrov zahraničných vecí EÚ rešpektovaných na medzinárodnej scéne.

Členské štáty by podľa článku III-305 mali významnejšie koordinovať svoju činnosť aj v medzinárodných organizáciách. Odsek 2 tohto článku dokonca stanovuje pravidlá pre členov Bezpečnostnej rady Organizácie Spojených národov (BR OSN). Členské štáty, ktoré sú členmi BR OSN majú zosúladiť svoj postup a informovať v plnom rozsahu ostatných členov EÚ a ministra zahraničných vecí EÚ. V prípade vymedzenej pozície Únie k téme rokovania BR majú dokonca členské štáty požiadať, aby minister zahraničných vecí Únie predniesol túto pozíciu Únie. Po nezhodách členských štátov EÚ v rámci BR OSN v poslednom období (týkajúcich sa napríklad vojenskej operácie v Iraku v roku 2003) je ťažké si predstaviť, že harmonizácia postojov týchto štátov bude v blízkej

⁴⁷ Týmto sú myslené hlavne rozhodnutia, ktoré majú vojenské alebo obranné dôsledky. Rozhodovanie inak ako jednomyseľne je v týchto prípadoch vylúčené, ako bolo spomenuté pri analýze nástrojov SZBP ustanovených Zmluvou o Ústave pre Európu.

⁴⁸ Učiniť tak napríklad v predhovore ku knihe „Řekneme své ano nebo ne evropské ústavě“ (Klaus 2005).

budúcnosti tak úspešná, že spoločné pozície ku kľúčovým zahranično-politickým problémom by mohol prezentovať minister zahraničných vecí EÚ.

Otázkou teda zostáva, či bude minister zahraničných vecí EÚ svojou autoritou schopný plniť veľmi zložitú koordinačnú úlohu medzi teraz už 27 členskými krajinami. V oblasti zahraničnej politiky to totiž znamená koordináciu 27 rôznych pohľadov na zahranično-politické udalosti, ktoré vychádzajú z rôznych tradícií. V podstate ide o snahu zosúladiť 27 rôznych zahraničných politík, čo zjavne nie je jednoduchá úloha. Nie je možné v tomto ohľade opomenúť ani dôležitosť personálneho obsadenia tejto funkcie. Jej držitelia by mali disponovať nielen odbornosťou a dobrou reputáciou, ale mali by byť aj dostatočne skúsení a hlavne rešpektovaní zo strany všetkých členských štátov. Len čas ukáže, či tieto ambície môžu byť naplnené a či je EÚ schopná užšej spolupráce, ktorá funguje napríklad v obchodnej politike, aj v oblasti zahraničnej politiky.

3 ANALÝZA ZAHRANIČNEJ POLITIKY EÚ

„Foreign policy can mean several things, not only foreign policy in the narrow sense. It can cover foreign policy, relations with the developing world, and enlargement as well.“

Romano Prodi

3 ANALÝZA ZAHRANIČNEJ POLITIKY EÚ

Cieľom kapitoly je charakterizovať obsah pojmu zahraničná politika EÚ (ZP EÚ)⁴⁹ a aplikovať niektoré nástroje disciplíny analýza zahraničnej politiky (z angličtiny „Foreign policy analysis“- FPA) pri jej analýze. Táto časť bola zaradená do štruktúry práce za účelom podania detailnejšieho výkladu obsahu pojmu zahraničná politika EÚ a poskytnutia prehľadu o aktuálnych prístupoch k jej analýze.

Po stručnej charakteristike FPA bude nasledovať prehľad dvoch hlavných koncepcií skúmania zahraničnej politiky EÚ, ktoré sú základom analyzovaných štúdií významných analytikov zaoberajúcimi sa oborom analýzy zahraničnej politiky v európskom kontexte. Syntéza týchto prístupov v podstate nie je možná, keďže každý vychádza z iných filozofických východísk a pristupuje k téme z iného uhlu. Zámerom kapitoly bude preto skôr zvýrazniť tieto odlišnosti a zosumarizovať prístupy súčasnej analytickej obce k zahraničnej politike EÚ.

3.1 FPA ako vedecká disciplína⁵⁰

FPA by mohla byť charakterizovaná ako vedecká disciplína, ktorej cieľom je analyzovať proces tvorby a realizácie zahraničnej politiky. FPA sa venuje teoretickej analýze rozhodovacích procesov v zahraničnej politike vrátane charakteristiky jej aktérov a s ohľadom na medzinárodné prostredie, v ktorom sa zahraničná politika uskutočňuje.

Valerie Hudsonová (2005, s. 2) uvádza päť charakteristických znakov FPA:

- analýza zahranično-politických rozhodovacích procesov je ovplyvnená viacerými faktormi (FPA je multifaktorovou analýzou)
- FPA skúma premenné na viacerých úrovniach

⁴⁹ Pojem „zahraničná politika EÚ“ je v kontexte tejto práce chápaný ako označenie celkového vystupovania a vzťahov EÚ k vonkajšiemu prostrediu. Odlišnosti v názvosloví, ktoré používajú jednotliví autori, budú tiež predmetom nasledujúcej analýzy.

⁵⁰ Táto podkapitola má za cieľ poskytnúť základný prehľad a predstaviť FPA ako nástroj k analýze zahraničnej politiky EÚ. Detailnejší výklad disciplíny Analýza zahraničnej politiky a jej nástrojov podáva napríklad Walter Carlsnaes v kapitole „Foreign Policy“ v publikácii *Handbook of International Relations* (Carlsnaes W. – Risse T. – Simmons A. (2002): *Handbook of International Relations*, London: Sage.)

- využíva nástroje viacerých nielen sociálno-vedných disciplín (FPA je teda ako metóda interdisciplinárna)
- informácie z rôznych úrovní získané nástrojmi viacerých disciplín potom integruje
- stále sa pritom sústreďuje na konkrétnych aktérov všetkých procesov. Oproti teórii medzinárodných vzťahov, ktorá v podstate predpokladá analógiu medzi správaním zahranično-politických aktérov (zd'aleka nielen štátov) a racionálnym jednotlivcom- tzv. „actor-general theory“, FPA rozvíja tzv. „actor-specific theory“ skúmajúc individuálnych činiteľov ovplyvňujúcich konečnú podobu zahraničnej politiky konkrétneho subjektu.

Disciplína FPA sa vyčlenila z teórie medzinárodných vzťahov v 50. rokoch 20. storočia a v priebehu nasledujúceho desaťročia sa stala jej významnou časťou (White 2003, s. 1). White tiež popisuje dva dôvody, ktoré podľa neho spôsobili dynamický rozvoj tejto disciplíny v danom období: na jednej strane to bola snaha teoretikov z radov klasických realistov⁵¹ vysvetliť chovanie štátu k vonkajšiemu prostrediu z vedeckého hľadiska, a zároveň samotná studená vojna prinášajúca neustále krízové situácie prakticky predurčila, že štúdiu vzťahov medzi štátmi sa bude dostávať maximum pozornosti. Počiatky vedy boli spojené s energickým vytváraním koncepcií zahraničných politík a súvisiacimi rozhodovacími procesmi uskutočňovanými aktérmi medzinárodných vzťahov. Objektom výskumu boli modely chovania subjektov, ktorí medzinárodné prostredie spoluvytvárajú alebo ho nejakým spôsobom ovplyvňujú.

Meniace sa medzinárodno-politické prostredie ale spôsobovalo, že veda sa musela neustále adaptovať na nové podmienky. FPA sa spočiatku sústredila primárne na analýzu zahranično-politických aktivít štátov. Ako sa ale postupne vynárali konkurenčné prístupy k hlavnému prúdu teórií medzinárodných vzťahov, menil sa čiastočne aj objekt skúmania FPA. S nástupom behaviorálnych prístupov sa výskum začal venovať jedincom a aspektom ovplyvňujúcim ich rozhodovanie (White 2003, s. 2). Poukazovalo sa na fakt, že

⁵¹ Najčastejšie sa v tomto smere v literatúre spomína meno Hansa Morgenthaua, jedného z priekopníkov realizmu v teórii medzinárodných vzťahov.

rozhodnutia za štát vždy musia urobiť konkrétni jednotlivci. V 80. rokoch 20. storočia sa teda ťažisko vedy posunulo od hľadania všeobecne platných paradigiem zahranično-politických rozhodnutí k empirickým analýzám konania štátov a formulácií ich zahraničnej politiky. Keď následne postupom času získavali na dôležitosť neštátni aktéri ako napríklad medzinárodné organizácie či nevládne a neziskové združenia, musela FPA opustiť vžitý „štátocentrizmus“ a začať sa sústreďovať aj na neštátnych účastníkov systému medzinárodných vzťahov.

Vznik aj počiatočný vývoj disciplíny FPA je spojený prevažne s USA. Postupne sa ale medzi špičkových odborníkov v obore začali dostávať aj teoretici zahraničnej politiky z Európy. Je pochopiteľné, že tak komplexný neštátny aktér medzinárodných vzťahov, akým EÚ nepochybne je, neunikol pozornosti hlavne európskych predstaviteľov FPA. Vypelost' tejto disciplíny na európskom kontinente môžeme dokumentovať aj množstvom prístupov, ktoré vo vzťahu k zahraničnej politike EÚ momentálne existujú.

3.2 Hlavné prístupy k analýze zahraničnej politiky EÚ

Zahraničná politika EÚ a jej analýza je vo viacerých smeroch výzvou rovnako pre analytikov, ako i pre FPA ako disciplínu. Prvým predpokladom, ktorý vôbec umožní skúmať ZP EÚ, je odklon od už spomínaného štátocentrizmu. EÚ rozhodne nie je štátnym útvarom, a preto je skúmanie EÚ ako zahranično-politického aktéra zložitejšie. Paradoxne môže pôsobiť aj fakt, že EÚ, v tomto kontexte chápaná ako **subjekt majúci ZP**, môže byť v inom kontexte naopak **objektom analýzy** (napríklad ako výsledok interakcie národných zahraničných politík členských štátov).

V súčasnosti dominujú v literatúre 2 hlavné prúdy prístupov k analýze zahraničnej politiky EÚ⁵², ktoré budú charakterizované v nasledujúcich podkapitolách.

3.2.1 EÚ ako aktér medzinárodných vzťahov

Prvý prístup analyzuje EÚ ako aktéra medzinárodných vzťahov a sústreďuje sa na jej vplyv v medzinárodnej politike. Späť potom vyvodzuje charakteristiku EÚ ako aktéra na

⁵² Táto diferenciácia je obsiahnutá v White (2004a, s. 46-47).

medzinárodnej scéne. Dokumentuje silu jej vplyvu a nástroje, ktoré pri dosahovaní cieľov v medzinárodnej politike využíva. Tento prístup bol zvolený ako ťažiskový napríklad Brethertonovou a Voglerom v ich štúdií s odpovedajúcim názvom: Európska únia ako globálny aktér⁵³. Pridávajú sa ho i mnohí iní autori (Cafruny a Peters 1998⁵⁴ a v značnej miere i Smith 2002).

Táto metóda má aj svoje nevýhody. Je možné zjednodušené konštatovať, že berie za základ empirické znalosti z účinkovania konkrétneho subjektu v medzinárodnom prostredí. Následne ich používa pri formulovaní charakteristík a všeobecne platných koncepcií a zákonitostí správania sa daného subjektu v zahranično-politickej oblasti.

Ako podotýka White (2004a, s. 46), tento analytický postup je limitovaný dvomi zásadnými skutočnosťami. Jednou z nich je, že dôraz sa dáva skôr na výsledky procesov než na procesy samotné. Udalosti a subjekty, ktoré ovplyvňujú formuláciu zahraničnej politiky EÚ ostávajú teda v úzadí. Druhým nedostatkom (alebo dokonca fikciou) tohto prístupu založeného na vnímaní EÚ ako účastníka medzinárodnej politiky je nutný predpoklad, že EÚ možno študovať a hodnotiť ako jednotný (unitárny) subjekt medzinárodnej politiky. Hlavná kritika tejto metódy by sa preto mohla sústrediť práve na toto hľadisko.

3.2.2 Inštitucionalistické prístupy

Ďalšia početná skupina analytikov FPA hodnotí ZP EÚ z iného hľadiska. Miesto sústredenia sa na analýzu konkrétnych účastníkov medzinárodných vzťahov, „tento prístup vysvetľuje konanie aktérov vo funkčnej závislosti na medzinárodných inštitúciách a štruktúrach, v rámci ktorých sa tieto subjekty pohybujú“⁵⁵ (White 2004a, s. 46). Venuje teda väčšiu pozornosť inštitucionálnej štruktúre než jednotlivým účastníkom, a preto sú postupy tohto analytického prúdu nazývané inštitucionalistické alebo štrukturalistické.

⁵³ Bretherton, C. – Vogler, J. (1999): *European Union as a Global Actor*, London: Routledge.

⁵⁴ „Prispievatelia tohto zväzku mali za úlohu zhodnotiť mieru, do akej Európska únia presadzuje komunitárnu zahraničnú politiku, a pokúsiť sa porozumieť vplyvu tejto politiky na zvyšok sveta,“ (Cafruny a Peters 1998, s. 299).

⁵⁵ V teóriách medzinárodných vzťahov by sa našli paralely s liberálnym inštitucionalizmom (Drulák 2003).

Táto metóda zahŕňa súčasne skúmanie vnútorných inštitucionálnych aspektov akými sú napríklad rozhodovacie procesy či vytváranie a následný rozvoj nových nadnárodných prvkov a procesov v EÚ. „Inštitucionalisti“ zdokumentovali aj priebeh vytvárania vlastnej zahranično-politickej agendy zo strany Európskej komisie, ktorá v histórii postupne nadobúdala schopnosť stále vo väčšej miere konať nezávisle na členských štátoch. Zaoberali sa aj správaním členských štátov Únie a identifikáciou premien, ktoré prekonal ako výsledok svojho členstva v EÚ. Z analyzovaných diel sa k tomuto prístupu prikláňajú viacerí autori v Regelsberger, Schoutheete de Tervarent a Wessels (1997), v Cannizzaro (2002), vo svojich štúdiách ďalej Mortensen (1998), Smith, M. E. (2001) a v sekundárnej hladine analýzy aj Smith, H (2002)⁵⁶.

Základným nedostatkom tohto prístupu je tendencia, že všetky zmeny vo vystupovaní členských štátov môžu byť pripisované systémovým faktorom. V tom prípade nie je možné zachytiť zmeny, ktoré sú prijímané z vlastnej iniciatívy a na základe vlastného prehodnotenia priorít. Členské štáty sa predsa môžu zachovať „protisystémovo“. Hodnotenie aktivít EÚ alebo jej členských štátov môže tiež sklznúť do roviny konštatovania, do akej miery a ako efektívne prebieha ich prispôsobovanie systémovým trendom (ktoré sú navyše exogénne dané).

3.3 Zahraničná politika EÚ- pojem a štruktúra

Zaujímavý pojmový aparát a jeho výklad zavádza vo svojich štúdiách Brian White.⁵⁷ V rámci zastrešujúceho názvu „Európska zahraničná politika“ rozlišuje komunitárnu ZP („Community foreign policy“), unijnú zahraničnú politiku („Union foreign policy“) a národné zahraničné politiky členských štátov („National foreign policy“)⁵⁸.

Komunitárna zahraničná politika sa vzťahuje na **ZP ES**, ktorá sa vyvinula ako priamy dôsledok aplikácie zakladajúcich zmlúv Spoločenstiev. V kapitole 1.1 boli opísané právomoci, ktoré ES v sfére zahraničnej politiky plynú z Rímskych zmlúv. Jedná sa

⁵⁶ Hazel Smith (2002, s. 30) svoj analytický prístup jasne popisuje a rozlišuje dve hladiny analýzy.

⁵⁷ napríklad v White (2001)

⁵⁸ vid' schému 5 v prílohe.

napríklad o ustanovenia spoločnej obchodnej politiky, spoločnej poľnohospodárskej politiky či rozvojovej spolupráce s tretími krajinami. Komunitárna ZP tvorí primárne ekonomickú dimenziu zahraničnej politiky EÚ. Prehľad ekonomických nástrojov zahraničnej politiky EÚ je v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 1: Ekonomické nástroje ZP EÚ⁵⁹

| Pozitívne nástroje | Negatívne opatrenia |
|--|---|
| Uzavretie obchodnej dohody | Embargo (zákaz vývozu) |
| Uzavretie dohody o spolupráci | Bojkot (zákaz dovozu) |
| Uzavretie asociačnej dohody | Zdržovanie uzavretia dohôd, prípadne zrušenie už existujúcich |
| Zníženie ciel | Zvýšenie ciel |
| Zvýšenie kvót | Zníženie kvót |
| Zahrnutie krajiny do GSP ⁶⁰ | Vylúčenie z GSP |
| Poskytovanie pomoci | Zníženie objemu pomoci alebo jej pozastavenie |
| Rozširovanie úverových možností | Zadržanie výplaty úverových prostriedkov |

Unijná zahraničná politika by mohla byť charakterizovaná ako politický rozmer ZP EÚ. Na rozdiel od komunitárnej ZP (ktorá vyplýva zo zakladajúcich zmlúv Spoločenstiev a existuje od počiatku európskej integrácie) sa unijná ZP začala uvádzať do praxe až v 70. rokoch 20. storočia. Dialo sa to dokonca formálne mimo rámca

⁵⁹ Podľa Smith, K. E. (2003, s. 60).

⁶⁰ GSP je anglická skratka Všeobecného systému preferencií („Generalised System of Preferences“). GSP EÚ colne zvyhodňuje dovozy z rozvojových krajín do EÚ.

Spoločenstiev vo forme Európskej politickej spolupráce (EPS) na ministerskej úrovni⁶¹. EPS sa Zmluvou o EÚ včlenila do štruktúr EÚ vo forme Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (SZBP) ako druhý pilier Únie. Nástroje SZBP už boli vymenované a popísané v kapitole 1.4 pri charekteristike SZBP. Tabuľka 2 poskytuje komplexnejší prehľad opatrení, ktorými EÚ v diplomatickej oblasti disponuje.

Tabuľka 2: Diplomatické nástroje SZBP⁶²

| | |
|---|--|
| Demarše | Vyslanie osobitného vyslanca |
| Deklarácie | Sponzorovanie mierových konferencií |
| Návštevy na vysokej úrovni | Vyslanie kontrolnej misie za účelom monitorovania prímeria |
| Podpora od iných medzinárodných organizácií | Administratívna správa cudzieho mesta |
| Diplomatické sankcie | Vyslanie volebných pozorovateľov |
| Diplomatické uznanie | Vyslanie civilných expertov |
| Politický dialóg | Uvalenie zbrojného embarga |
| Návrhy mierových riešení | Ponuka členstva v EÚ |

Národné zahraničné politiky členských štátov sú treťou súčasťou Whiteovho konceptu európskej zahraničnej politiky. Je zrejmé, že zahraničné politiky členských štátov neprestali existovať po vstupe krajín do EÚ. Členské krajiny doteraz v rôznej miere využívajú svoje vlastné zahranično-politické nástroje aj vo sférach, kde existuje spoločný postup na úrovni Únie. Teoretici FPA zaoberajúci sa EÚ si kladú otázku, do akej miery ovplyvňujú národné zahraničné politiky ZP EÚ, a zároveň opačne, ako vplýva ZP EÚ spätne na zahranično-politické aktivity členských štátov Únie. Tieto úvahy súvisia s dvomi

⁶¹ Detailne o EPS pojednáva kapitola o inštitucionalizácii ZP EÚ (podkapitola 1.4.3)

⁶² Tabuľka prebratá z publikácie Smith, K. E. (2003, s. 61).

významnými fenoménmi súčasného vývoja európskej integrácie: europeifikáciou a europeizáciou⁶³.

Zahraničná politika EÚ zahrňa v kontexte tejto práce SZBP (teda unijnú zahraničnú politiku), komunitárnu ZP (v kompetencii prvého piliera ES) a čiastočne zahraničnú politiku členských štátov vo vzťahu k EÚ. Zahraničné politiky členských štátov, napríklad v oblastiach, ktoré nie sú predmetom zahranično-politickej angažovanosti EÚ, v tomto koncepte zahrnuté nie sú. V princípe tento pojem pomocou značnej abstrakcie obsahuje len časť zahraničných politik členských štátov, ktoré súvisia so zahraničnou politikou na európskej úrovni alebo ju výraznejším spôsobom ovplyvňujú.⁶⁴ Bez tejto abstrakcie by ale napríklad nebolo reálne zahrnúť v rámci rozsahu tejto diplomovej práce prípadovú štúdiu.

Využívanie tohto prístupu (bez explicitnej analýzy zahraničných politik jednotlivých členských štátov) nie je ojedinelý. Jeden z významných amerických akademikov zaoberajúcich sa analýzou zahraničnej politiky EÚ tiež uvádza, že európska zahranično-politická aktivita sa vzťahuje k „súboru konkrétnych civilných činností, politik, postojov, vzťahov, záväzkov a rozhodnutí ES (a EU) v medzinárodnej politike“ (Ginsberg 2001)⁶⁵. Dodáva, že „európska zahraničná politika- v širšom zmysle činnosti a kompetencie ES, EÚ, SZBP a výsledky ich interakcie- expandovali do takej miery, že pokrývajú takmer všetky oblasti medzinárodnej politiky“. V podobnom duchu pristupuje k predmetu analýzy tejto kapitoly aj Hazel Smith, zahraničnú politiku EÚ charakterizuje ako „schopnosť prijímať a implementovať v zahraničí politiky, ktoré presadzujú domáce hodnoty, záujmy a politiky Európskej únie“ (Smith 2002, s. 8).

Tejto línii sa drží aj ďalší autor v štúdiu hodnotiacej zahraničnú politiku EÚ. ZP EÚ chápe ako „zahraničnú politiku Európskej únie ako celku“ (Larsen 2004, s. 63). Nepriamo

⁶³ Europeifikácia a europeizácia výrazne ovplyvňujú formuláciu (i zahraničnej) politiky na úrovni EÚ. Ich analýza a dopady ale nie sú cieľom tejto práce. Vyčerpávajúco sa im venuje napríklad publikácia Featherstone, K. - Radaelli, C. M. (eds.; 2003): *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.

⁶⁴ Napríklad signály o jednostrannom nemeckom postupe pri diplomatickom uznaní Slovinska a Chorvátska počas konfliktu v Juhoslávii. Tento postup bol v protiklade s dovtedajšou politikou EÚ v oblasti a následne ju významne ovplyvnili. Tento aspekt je zahrnutý v prípadovej štúdiu v nasledujúcej kapitole.

⁶⁵ citované v White (2004b, s. 15)

naviac potvrdzuje ďalšiu dôležitú premisu tejto práce. Naznačuje totiž, že v rámci svojej štúdie rozlišuje piliere vo vzťahu ku konkrétnemu kontextu zahranično-politickej udalosti. Aj my sme totiž dospeli k tomu, že ZP EÚ nemožno obmedzovať na druhý pilier EÚ (SZBP) a jeho nástroje. Je nutné ju vnímať ucelene a súhrnne ako súbor politík a nástrojov všetkých troch pilierov Únie v oblastiach, ktoré sa vzťahujú k vonkajším vzťahom EÚ.

Národné zahraničné politiky a ich interakcia v inštitúciách EÚ pri tvorbe zahraničnej politiky Únie predstavujú samostatnú rozsiahlu tému. Je tiež zrejmé, že pre účely zhodnotenia účinkovania EÚ ako zahranično-politického aktéra by v nasledujúcej prípadovej štúdií nepredstavovali zvláštnu pridanú hodnotu. Analyzované ale budú konkrétne situácie, pri ktorých chovanie jedného alebo viacerých členských štátov významne ovplyvnilo ďalší postup EÚ.

4 PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA: KONFLIKT V JUHOSLÁVII

„Diplomacy without arms is like music without instruments.“

Friedrich II

4 PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA: KONFLIKT V JUHOSLÁVII

Rozpad Juhoslávie a následný vojnový konflikt medzi bývalými federatívnymi republikami je z viacerých hľadísk vhodným príkladom pre analýzu fungovania zahraničnej politiky ES/EÚ v tom období. Vtedajších 12 členských štátov ES sa pri prepuknutí krízy v dnes už bývalej Juhoslávii práve sústredila na ratifikáciu Maastrichtskej zmluvy, ktorá položila základy SZBP. Európska dvanásťka tak mala získať kapacitu viesť účinne zahraničnú politiku nielen v hospodárskej a obchodnej oblasti ale aj v politickom slova zmysle. Do mierového procesu na území Juhoslávie sa zapojila aj Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe, Organizácia spojených národov, NATO a v závere i samotné USA. Všetky tieto subjekty vstupovali počas konfliktu do interakcie s ES/EÚ, čo umožňuje hodnotiť prínos jednotlivých organizácii a štátov k riešeniu krízy.

Cieľom tejto kapitoly je načrtnúť vývoj konfliktu v bývalej Juhoslávii v 90. rokoch a vplyv, ktorý na jeho riešenie mali ES/EÚ. Z analýzy správania sa EÚ ako aktéra vtedajšieho mierového snaženia bude možné vyvodiť závery o pozitívnych prvkoch, ktoré SZBP ako samostatný pilier Únie priniesla do zahranično-politickej akcieschopnosti EÚ. Na druhej strane budú v záverečnej časti kapitoly identifikované nedostatky, ktoré existovali alebo ešte stále existujú v rámci zahraničnej politiky EÚ, teda pri celkovej interakcii EÚ s vonkajším prostredím⁶⁶.

Schválené postupy SZBP nebolo jednoduché uviesť v tak krátkom období do praxe. Ratifikácia Maastrichtskej zmluvy neprebíhala podľa plánu a napríklad referendum v Dánsku sa muselo po neúspechu v roku 1992 opakovať o rok neskôr. Tieto peripetie zdržiavali celý proces uvádzania mechanizmov SZBP do činnosti. Jednotlivé štáty si museli zvyknúť na nový inštitucionalizovaný model spolupráce v oblasti zahraničnej politiky a kríza v Juhoslávii bola pre začiatok skutočne komplikovanou skúškou.

⁶⁶ Mnoho nedostatkov, ktoré boli prekážkou efektívnejšieho pôsobenia EÚ v danom období, sa už podarilo vylepšiť napr. Amsterdamskou zmluvou. Niektoré ale stále zostávajú bariérou ďalšieho rozvoja zahranično-politických kapacít Únie. Zďaleka nie všetky tieto otázky sú riešené v ústavnej zmluve. Súčasťou analýzy bude preto poukázanie na doterajšie pokroky a prípadne identifikácia ďalších oblastí či konkrétnejších opatrení, ktoré by mohli prispieť k napredovaniu zahraničnej politiky EÚ.

4.1 Proces dezintegrácie Juhoslávie a intervencie ES/EÚ

Dezintegračné snahy v rámci Juhoslávie začali vrcholiť v roku 1991 a prvá etapa krízy v Juhoslávii končí podpisom Daytonskej dohody v roku 1995⁶⁷. Táto lokálna kríza, ktorá prerástla do problému svetového významu, sa stala prvou skúškou pre SZBP a pre EÚ ako aktéra v medzinárodných vzťahoch.

Rozpad bývalej Juhoslávie sa začal na začiatku 90. rokov a etnické nepokoje zasiahli v nasledujúcom období takmer všetky časti federácie. Intenzifikácia činnosti nacionalistických politických hnutí v rámci federatívnych republík bola jedným z akceleratorov procesu.⁶⁸ Slovinsko, Chorvátsko a Macedónsko boli prvé krajiny, ktoré sa v roku 1991 rozhodli situáciu riešiť vyhlásením nezávislosti. Tento krok nebol konzultovaný v rámci medzinárodného spoločenstva a čo je najpodstatnejšie, orgány federácie tento postup neschvaľovali a boli ochotné si rešpektovanie svojho názoru aj vojensky vynútiť.

Mapa 1: Juhoslávia v roku 1991 (federácia šiestich republík a dvoch provincií⁶⁹)



Zdroj: Microsoft Encarta Encyclopedia

⁶⁷ Toto obdobie bude predmetom analýzy tejto kapitoly.

⁶⁸ Rozbor príčin konfliktu nie je predmetom tejto práce.

⁶⁹ Socialistickú federatívnu republiku Juhoslávia tvorilo šesť federatívnych republík (Slovinsko, Chorvátsko, Srbsko, Bosna a Hercegovina, Čierna Hora, Macedónsko) a dve provincie/autonómne oblasti v rámci Srbska (Vojvodina a Kosovo).

Signály o prípadnom vyhlásení samostatnosti a nezávislosti od vtedajšej juhoslovanskej federácie, ktoré prichádzali zo Slovinska a Chorvátska boli v Európe prijímané s nevôľou. Reakciou vtedajšej európskej dvanástky bola okamžitá podpora negociácií, ktorých cieľom malo byť udržať juhoslovanskú územnú integritu. „Rebelujúce“ republiky mali k vyjednávaciemu stolu priviesť perspektívy užšej hospodárskej spolupráce s ES a pôžičky na budovanie infraštruktúry. Mal tiež byť rozšírený program predvstupovej hospodárskej pomoci PHARE (Edwards 1997, s. 175). Všeobecne sa predpokladalo, že toto by malo stačiť k obnoveniu rotujúceho predsedníctva federácie, k začatiu vecných diskusií o nutných ekonomických reformách a k zlepšeniu situácie v oblasti práv menších. Významným faktom bolo, že ministri zahraničia členských štátov ES zdôrazňovali, že Juhoslávia má perspektívu pridruženia k Spoločenstvu/Únii len v prípade zachovania územnej celistvosti. Akékoľvek individuálne snahy jednotlivých republík mali byť prijímané veľmi chladne⁷⁰.

4.1.1 Vojnový konflikt v Slovinsku a Brionská deklarácia

Udalosti nabrali v roku 1991 rýchly spád a po úspešných referendách za samostatnosť v Slovinsku a Chorvátsku sa tieto dve krajiny rozhodli definitívne odčleniť od federácie. 25. júna slovinský parlament schválil deklaráciu nezávislosti. Proti tomuto aktu sa postavila centrálna federálna vláda Juhoslávie, ktorá sa ešte v tú noc pomocou jednotiek juhoslovanskej armády snažila ovládnuť hraničné prechody spojujúce krajinu s okolitým svetom.

Na stretnutí v Luxemburgu 28. júna sa ministri zahraničných vecí ES dohodli na okamžitom použití mechanizmov krízového riadenia a formulovali cieľ ujať sa roly hlavného sprostredkovateľa pri riešení krízovej situácie (Woodward 2000, s. 156). Nasledujúci deň prišli do oblasti zhodnotiť situáciu a zabrániť rozšíreniu bojov zástupcovia európskej „troiky“. Ministri zahraničných vecí Talianska, Holandska a Luxemburska

⁷⁰ V tomto smere sa podľa Edwardsa (1997, str. 175) vyjadrovali napríklad vtedajší taliansky minister zahraničia Gianni de Michelis s luxemburským kolegom Jacqom Poosom. Obaja boli v lete v roku 1991 členmi „troiky“ na ministerskej úrovni, ktorú predstavovali zástupcovia prechádzajúcej, súčasnej a budúcej predsedníckej krajiny ES.

navštívili Slovinsko. Reálny vplyv tejto návštevy na vývoj udalostí bol otázný, keďže boje boli v Slovinsku ukončené až po desiatich dňoch trvania nepokojov.

8. júla sprostredkovali títo európski diplomati Brionskú deklaráciu. Bola vyjednaná a podpísaná pod dohľadom delegácie ES zástupcami federálnej juhoslovanskej vlády a reprezentantmi Slovinska a Chorvátska. Znamenala ukončenie bojov v Slovinsku a mala byť zároveň základom pre budúce vzťahy medzi týmito republikami a federálnou Juhosláviou. Spoločná deklarácia o mierovom riešení juhoslovanskej krízy potvrdzovala, že juhoslovanské národy v rámci federácie si sami určia svoje budúce smerovanie. Všetky signatárske strany sa zaviazali zdržať akýchkoľvek jednostranných opatrení. Slovinsko a Chorvátsko tiež súhlasili, že nebudú v nasledujúcich troch mesiacoch podnikat' žiadne kroky vedúce k nezávislosti na Juhoslávii.

Deklarácia sa v počiatočnej fáze konfliktu v bývalej Juhoslávii javila ako dôkaz akcieschopnosti ES. Tento názor prezentoval pri viacerých príležitostiach hlavne nemecký minister zahraničných vecí Hans-Dietrich Genscher. Celkový optimizmus vtedajšej európskej dvanástky potvrdzoval aj výrok luxemburského ministra zahraničných vecí Jacquesa Poosa prednesený niekoľko dní predtým, že nastala „hodina Európy, nie hodina Američanov“⁷¹. Vyhlásil tiež, že Európania v každom prípade zvládnu vyriešiť krízový stav v Juhoslávii, pretože „je to európska krajina a nie je ani na Američanoch ani na nikom inom“ aby sa tejto úlohy chopili. Nasledujúca kapitola zanalyzuje ďalší vývoj a dôvody, prečo sa tieto výroky neskôr stali symbolom neúspechu pôsobenia ES v Juhoslávii.

ES zaznamenalo v podstate diplomatický úspech v úvodnej fáze rozpadu Juhoslávie. Ako bolo spomenuté v úvode tejto kapitoly, ES sa prostredníctvom diplomatického úsilia „troiky“ podieľalo na vyjednaní Brionskej deklarácie, ktorá ukončila vojenský konflikt v Slovinsku.

Ministri zahraničných vecí ES sa ale už 23. júna, teda predtým ako slovinský parlament prijal deklaráciu nezávislosti, stretli v Luxemburgu. Dohodli sa, že nebudú akceptovať prípadné vyhlásenia nezávislosti Slovinska ani Chorvátska. Rovnako sa zhodli na tom, že prerušia všetky kontakty na vysokej úrovni s týmito republikami v prípade, že

⁷¹ Citované v White (2001), s. 108.

skutočne nezávislosť deklarujú. Slovinský parlament ale aj napriek tomu o pár dni deklaráciu nezávislosti schválil. ES a členské štáty následne nechali tento akt formálne bez povšimnutia. Bolo zrejmé, že ES ako organizácia, ktorá mala ambíciu byť hlavným vyjednávačom a prispieť rozhodujúcou mierou k ukončeniu politickej a vojenskej krízy v Juhoslávii⁷², nemôže prerušiť kontakty so Slovinskou samosprávou. ES sa nedržalo svojich pôvodných vyhlásení a samo tak prispelo k tomu, že kredibilita Spoločenstva a jeho angažovanosti pri riešení krízy, začali upadať.

Situácia v Slovinsku sa síce zdala byť stabilizovaná⁷³, krízový stav ale nastal v Chorvátsku. Chorvátsko malo väčšiu srbskú menšinu a politicky bolo viac previazanejšie so Srbskom, ktoré jasne deklarovalo, že odštiepenie Chorvátska tolerovať podobným spôsobom ako to bolo v prípade Slovinska nebude. Chorvátska vláda síce tiež vyhlásila nezávislosť na Juhoslávii 25. júna 1991, ale ako bolo už spomenuté, v Brionskej deklarácii sa zaviazala nepodnikať po dobu troch mesiacov žiadne kroky v otázke nezávislosti.

Juhoslovanská ľudová armáda (JLA), ktorá podľa federálnej ústavy zabezpečovala celistvosť a jednotnosť Juhoslávie, bola prevažne tvorená srbskými vojakmi. Postupne sa z nej dokonca stala výlučne srbská vojenská sila. Chorvátske policajné zložky a JLA sa dostávali do pravidelných stretov. Bolo len otázkou času, kedy prepukne otvorený konflikt medzi Chorvátskom a zvyškom Juhoslávie, kontrolovanej srbskými nacionalistickými hnutiami.

⁷² NATO sa od začiatku stavalo zdržanlivo ku kríze v Juhoslávii a v zásade sa odmietlo priamo v nej angažovať. (Bolo to zrejme aj kvôli nedávnej vojne v Perzskom zálive, ktorá si vyžiadala nasadenie veľkého množstva vojenských kapacít USA, ktoré sú jednoznačne najvýznamnejším prispievateľom vo vojenských operáciách NATO). Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe, v tom období ešte pod názvom Konferencia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe, mala sťaženú úlohu keďže Juhoslávia bola jej členským štátom. Helsinské desatoro predpisovalo rešpektovanie územnej celistvosti všetkých členských štátov a rovnako uznávalo princíp nemiešania sa do vnútorných záležitostí jednotlivých členov. Často preto vznikali dilemy, či táto organizácia je vôbec oprávnená jednať a do akej miery. ES/EÚ postupne prevzalo iniciatívu a usilovalo sa získať rolu hlavného vyjednávača a sprostredkovateľa pri konflikte v Juhoslávii.

⁷³ Federálne predsedníctvo definitívne rozhodlo o stiahnutí Juhoslovanskej ľudovej armády zo Slovinska 19. júla 1991 (Weller 1992, s. 574).

4.1.2 Úsilie Chorvátska o nezávislosť a rola ES

V Brionskej deklarácii prijalo ES zodpovednosť monitorovať prímerie v Slovinsku a „prípadne“⁷⁴ v Chorvátsku. Do krízových oblastí bolo preto vyslaných 30⁷⁵ pozorovateľov na základe memoranda o porozumení podpísaného v Belehrade 13. júla zástupcami ES a jeho členskými štátmi, zástupcami juhoslovanských federálnych úradov, Chorvátska a Slovinska. Do oblasti boli vyslaní neozbrojení západoeurópski vojenski pozorovatelia v rámci monitorovacej misie ES („European Community Monitor Mission-ECMM“).

Pozorovateľská misia bola ale svedkom intenzifikácie násilností v Chorvátsku, hlavne v oblastiach obývanými srbskými komunitami. Nepokoje pokračovali a situácia sa v auguste vyhrotila do takej miery, že holandský minister zahraničných vecí van den Broek, ktorý predsedal Rade a viedol tiež „troiku“ ES vyhlásil, že by bolo potrebné zvážiť aj vyslanie vojenských jednotiek (Weller 1992, s. 574). Iniciatíva vyslať vojenské jednotky na hraničné územia medzi znepriatelenými komunitami bola srbskými úradmi na čele s prezidentom Slobodanom Miloševićom odmietnutá. Akékoľvek vyslanie vojenského personálu bez explicitného súhlasu všetkých dotknutých strán bolo v tom čase neaktuálne. Predstavitelia ES sa opäť sústredili na pokračujúce vyjednávania.

Po dosiahnutí čiastkového úspechu v úvodnej fáze procesu rozpadu Juhoslávie nasledovalo jednanie o ďalších krokoch ES. Bola prijatá iniciatíva Holandska⁷⁶, ktoré presadzovalo usporiadanie mierovej konferencie. Do jej konania sa mali všetky členské štáty pridržiavať dohodnutého princípu, že „žiadna zo šiestich republík nebude uznaná ako nezávislý a suverénny štát okrem prípadu, keď by takéto riešenie bolo súčasťou súhrnnej dohody schválenej všetkými šiestimi republikami“ (Lord Carrington, citované v Edwards 1997, s. 176).

⁷⁴ v tom čase bolo samozrejme cieľom mierové urovnanie sporov v ostatných častiach federácie

⁷⁵ neskôr tento počet vzrástol na 50

⁷⁶ Holandsko sa stalo predsedníckym štátom ES od 1. júla 1991 na nasledujúcich 6 mesiacov. Jeho predstavitelia preto prirodzene prevzali iniciatívu pri predkladaní návrhov a pri koordinácii postojov jednotlivých členských štátov ES.

27. augusta 1991 sa uskutočnilo mimoriadne zasadnutie EPS a ES. Členské štáty na ňom vyjadrili vážne znepokojenie s narastajúcim násilím v Chorvátsku. V deklarácii navrhovali, aby všetky strany sporu prijali pozvanie na medzinárodnú mierovú konferenciu a súhlasili so zriadením arbitrážnej procedúry. V pláne bolo ustanovenie arbitrážnej komisie, ktorej mali byť postúpené požiadavky zúčastnených strán. Členovia komisie mali byť určení federálnymi úradmi spoločne s ES.

4.1.3 Haagska mierová konferencia

Ministri zahraničných vecí európskej dvanástky schválili 3. septembra 1991 na svojom ďalšom stretnutí v rámci EPS⁷⁷ zvolanie medzinárodnej konferencie pod predsedníctvom Lorda Carringtona, bývalého britského ministra zahraničných vecí a generálneho tajomníka NATO. Cieľom tejto medzinárodnej mierovej konferencie bolo vyjednanie prímeria a stanovenie všeobecne prijateľnej koncepcie pre budúcnosť Juhoslávie⁷⁸.

7. septembra 1991 sa začala Haagska konferencia s programom a cieľmi formulovanými ES. Strany konfliktu boli vlastne pozvanými účastníkmi. V októbri z rokovaní vzišiel mierový plán. Navrhoval pre Juhosláviu konfедераčný model s garantovanými právami pre všetky menšiny. Zaujímavosťou bolo, že táto voľná konfederácia nemala byť založená na územnom princípe, pretože to podľa hlavného predstaviteľa konferencie Lorda Carringtona neumožňovala „mozaika“ srbských, moslimských a chorvátskych komunít (Edwards 1997, s. 177).

Konferencia za daných okolností v podstate nemohla vyriešiť zložitú situáciu v Chorvátsku. Plán síce nebol považovaný za nerealizovateľný, ale situácia pokročila natoľko, že podobné koncepcie mali perspektívu len na papieri. Návrh sa podobal iniciatívam z roku 1990, ktoré predkladali jednotlivé republiky juhoslovanskej federácie na zväzanie federálnemu predsedníctvu pri riešení budúceho politického usporiadania

⁷⁷ V tomto období sa ešte stále jednalo o stretnutia ministrov zahraničných vecí členských štátov Spoločenstva v rámci EPS. Nástroje druhého piliera (SZBP) ešte neboli formálne ustanovené a začali sa uplatňovať až neskôr.

⁷⁸ Juhoslávia už prakticky neexistovala ako federácia, ale zároveň ešte neboli uznané ani jej nástupnícke štáty. Pojem Juhoslávia môžeme v tomto kontexte chápať ako označenie „územia bývalej Juhoslávie“.

Juhoslávie. Dialo sa tak pri náznakoch nacionalistických nálad, ktoré v jednotlivých častiach federácie silneli. Lídri nacionalistických hnutí začali intenzívne mobilizovať podporu pre svoje plány vo svojich národných komunitách.

Chorvátsko bolo ale v úplnej inej situácii na konci leta roku 1991. Krajina mala napríklad za sebou referendum o nezávislosti, ktoré ohromnou väčšinou schválilo a len kvôli tlaku ES a medzinárodného spoločenstva zmrazilo ďalšie snahy o nezávislosť (rovnako ako účinky vyhlásenia nezávislosti chorváckym parlamentom). Dokonca sa mohlo pred niekoľkými mesiacmi aj v realite presvedčiť na príklade Slovinska, že porážka federálnych vojsk, docielenie ich odchodu z krajiny a de facto získanie samostatnosti je skutočne reálne. Ozbrojené nepokoje pokračovali a ES sa vlastne koncentrovalo na neustále vyjednávanie prímerí, ktoré boli následne sústavne porušované. Len od júla do decembra bolo týchto dohôd vyjednaných až 14 (Nation 2003, s. 121).

Mierová konferencia vedená Lordom Carringtonom a neskôr aj veľvyslancom Cutileirom⁷⁹ sa ako iniciatíva ES dostávala do slepej uličky. Pokračovalo sa ale naďalej v činnosti a obaja absolvovali početné návštevy Belehradu, Záhrebu a Sarajeva v nádeji, že vyjednávajú ďalšie prímeria a privedú strany sporu k jednaciemu stolu. Edwards (1997, s. 178) dokonca cituje vyjadrenie, že v tejto fáze vedúcim predstaviteľom konferencie chýbala nielen jasná koncepcia ako by mali postupovať, ale hlavne neexistoval žiadny alternatívny plán. Autorita konferencie významne klesla po chaotickom procese diplomatického uznania jednotlivých republík bývalej Juhoslávie⁸⁰. Počas tohto procesu boli porušené pravidlá, ktoré predtým konferencia ako aj arbitrážna komisia pracujúca pri mierovej konferencii stanovila a prehlásila za záväzné pre ďalší postup.

4.1.4 Vstup OSN do vyjednávanií ohľadne riešenia krízovej situácie

ES ale nebola jedinou organizáciou, ktorá sa zaoberala krízou na Balkáne. V septembri 1991 prebehlo aj zasadanie Rady bezpečnosti OSN. Po tom, ako sa ES nedarilo dosiahnuť v regióne z mier, bolo v novembri prijaté rozhodnutie vyslať do Chorvátska

⁷⁹ Cutileiro zastupoval pri vyjednávaniach portugalské predsedníctvo od 1. januára do 30. júna 1992.

⁸⁰ Analýze procesu diplomatického uznania jednotlivých štátov je venovaná samostatná časť kapitoly.

mierovú misiu OSN. Cyrus Vance bol vymenovaný za osobitného vyslanca generálneho tajomníka OSN s úlohou vyjednať v krajine prímerie⁸¹. Iniciatíva OSN bola úspešná a prímerie bolo podpísané v januári 1992. Vanceov plán ustanovil ochranné zóny OSN v chorvátskych oblastiach kontrolovanými Srbmi. Ochranné jednotky OSN známe pod skratkou ich anglického názvu UNPROFOR („United Nations Protection Force“) pozostávajúce z 10 000 vojakov boli vyslané do oblasti. Kde teda hľadať príčiny úspechu misie OSN v Chorvátsku na rozdiel od aktivít Spoločenstva?

Pre Srbsko bolo údajne prímerie vyjednané ES symbolom kapitulácie vedúcej sile v rámci Spoločenstva- Nemecku (Edwards 1997, s. 178)⁸². Na druhej strane OSN bolo práve možnosťou úniku od nemeckého vplyvu. Preto môžeme zjednodušene tvrdiť, že prijatie Vanceovho plánu bolo pre Srbsko prijateľnejšou alternatívou než ústup nemeckým záujmom v oblasti. Vtedajší generálny tajomník OSN Boutros-Ghali chcel využiť ochotu Srbska spolupracovať s OSN tým, že organizácia spoločne s britským predsedníctvom začala organizovať medzinárodnú konferenciu, ktorá sa mala konať v auguste 1992 v Londýne. „Konferenčná diplomacia“ teda pokračovala a jej ďalší cyklus sa zaoberal budúcnosťou Bosny a Hercegoviny. Stále aktuálnejšou bola aj téma diplomatického uznania republík, ktoré vyhlásili nezávislosť na federálnej Juhoslávii.

4.2 Otázka diplomatického uznania štátov bývalej Juhoslávie

4.2.1 Badinterova arbitrážna komisia

Formálne bolo už pri podpise Brionskej deklarácie prijaté rozhodnutie o ustanovení arbitrážnej komisie, ktorá mala poskytovať právne rady Haagskej mierovej konferencii. Táto arbitrážna komisia je často označovaná ako Badinterova komisia, podľa jej predsedu, francúzskeho politika a profesora práv Roberta Badintera. Ďalšími členmi boli štyria predsedovia ústavných súdov členských krajín ES. Počas svojej existencie zodpovedala

⁸¹ Cyrus Vance bol v rokoch 1977-1980 minister zahraničných vecí USA a neskôr pôsobil ako sprostredkovateľ OSN vo viacerých oblastiach a konfliktoch.

⁸² Rola Nemecka v celom konflikte a jeho nátlaková stratégia počas príprav k diplomatickému uznaniu nezávislých štátov bude témou nasledujúcej podkapitoly, ktorá sa bude celá venovať procesu diplomatického uznania.

táto odborná komisia zameraná na medzinárodné právo niekoľko právnych otázok, o výklad ktorých ju požiadal predsedajúci mierovej konferencie, Lord Carrington. Dôraz bol kladený na kritériá pre zmenu medzinárodne uznávaných hraníc Juhoslávie, právny status nástupníckych štátov či otázka uznania štátov, ktoré vyhlásili nezávislosť na federácii.

10. decembra 1991 sa skončil pre Spoločenstvo kľúčový maastrichtský summit a členské štáty spoločne s orgánmi ES sa začali sústreďovať na otázku diplomatického uznania štátov, ktoré vyhlásili samostatnosť na Juhoslávii. 16. decembra 1991 zverejnila Badinterova komisia zásady a pravidlá, ktorými by sa rozhodnutia o diplomatickom uznaní ktorejkoľvek republiky bývalej Juhoslávie mali riadiť. V januári 1992 arbitrážna komisia predložila správu, v ktorej zhodnotila, ktoré krajiny a do akej miery tieto pravidlá spĺňajú. Závery boli dosť kontroverzné, pre budúcnosť regiónu ale veľmi podstatné.

Badinterova komisia dospela k názoru, že podmienky pre diplomatické uznanie spĺňajú Slovinsko a Macedónsko, zatiaľ čo Chorvátsko a Bosna a Hercegovina⁸³ nie. Chorvátsko podľa správy nesplnilo kritérium súvisiace s ľudskými právami a právami menšín⁸⁴. Dostalo sa mu len konštatovania, že dočasne spĺňa minimálne štandardy pre uznanie samostatnosti (Nation 2003, s. 122).

Z analýzy Badinterovej komisie z 11. januára 1992 vyplynulo, že okrem Slovinska plnilo všetky kritériá vyhlásené komisiou len Macedónsko a neexistoval preto relevantný dôvod Macedónsko diplomaticky neuznať ako nezávislý štát. S návrhom ale nesúhlasil jeden členský štát ES, a to Grécko. Dôvod bol jednoduchý a týkal sa oficiálneho názvu krajiny- severné provincie Grécka sa totiž tiež označovali ako región Macedónsko. Grécki predstavitelia sa obávali, že nezávislé Macedónsko môže vzbudiť separatistické nálady na severe Grécka a mohlo by dokonca dôjsť aj k požiadavku pripojenia provincie k novému macedónskemu štátu. Grécko dokonca pohrozilo vetovaním všetkých rozhodnutí ES a blokovaním mierového procesu na Balkáne.

⁸³ Bosna a Hercegovina nevyhlásila referendum o nezávislosti a tým pádom neplnila kritérium vyžadujúce jasný prejav vôle väčšiny obyvateľstva.

⁸⁴ Jednalo sa o nedostatočné pokrytie oblasti práv menšín v novej chorvátskej ústave zo 4. decembra 1991. Prirodzene sa tým sledovali hlavne záruky pre srbskú menšinu žijúcu v Chorvátsku.

V marci 1992 odovzdala federálna JĽA kontrolu nad macedónskymi hranicami macedónskym vojenským jednotkám a de facto tak uznala suverenitu Macedónska. Na diplomatické uznanie medzinárodným spoločenstvom sa ale stále čakalo. V máji 1992 vyhlásilo predsedníctvo ES, že členské štáty sú pripravené uznať Macedónsko ako nezávislý štát, ale pod názvom, ktoré bude prijateľný pre všetky zúčastnené subjekty⁸⁵. Dohoda sa rodila niekoľko mesiacov a nakoniec bolo prijaté dočasné riešenie, a krajina prijala názov „bývalá juhoslovanská republika Macedónsko“⁸⁶. Pod týmto názvom bola rezolúciou z 8. apríla 1993 prijatá aj do Organizácie spojených národov (OSN) a používa sa dodnes.

Otázka diplomatického uznania jednotlivých juhoslovanských republík ale nebola diskutovaná len na pôde arbitrážnej komisie. Silný tlak na otvorenie diskusie o uznaní Slovinska a Chorvátska mimo tejto fungujúcej komisie vyvíjalo hlavne Nemecko.

4.2.2 Nejednotnosť ES pri diplomatickom uznaní Slovinska a Chorvátska

Nemecko prebralo iniciatívu v rámci ES v tejto oblasti a nemeckí predstavitelia začali presviedčať zástupcov ostatných členských štátov, aby podporili diplomatické uznanie Slovinska a Chorvátska čo najskôr (White 2001, s. 108). Nemecko pôvodne súhlasilo s princípom, že arbitrážna komisia zhodnotí plnenie kritérií pre uznanie samostatnosti týchto republík. Po vyjadrení komisie sa malo spoločnou diskusiou v rámci ES prísť k záveru ako postupovať ďalej a ktoré štáty diplomaticky uznať. Nemeckí najvyšší predstavitelia ale vyhlásili už 23. decembra 1991 (teda ešte pred oficiálnym zverejnením záverov Badinterovej arbitrážnej komisie), že Slovinsko a Chorvátsko splnili podmienky ES a že Nemecko hodlá tieto dva štáty v blízkej dobe právne uznať. Nebolo to deklarované v žiadnej spojitosti s vtedajšími aktivitami Spoločenstiev súvisiacich s konfliktom v Juhoslávii, a preto tento krok znamenal jednostranné gesto nemeckej vlády.

Ako naznačuje Nation (2003, s. 123), existuje mnoho hypotéz vysvetľujúcich unilaterálny postup Nemecka- snaha Nemecka o získanie prominentnej pozície vo

⁸⁵ Prehlásenie predsedníctva ES č. 5722 zo 4. mája 1992.

⁸⁶ Často sa používa skratka anglického názvu republiky- FYROM („Former Yugoslav Republic of Macedonia“).

vznikajúcej stredoeurópskej hospodárskej zóny či vôľa ukázať schopnosť vedenia dynamickej zahraničnej politiky v dobe zjednocovania Nemecka sú niektoré z nich. Ďalšou motiváciou mohlo byť úsilie o vedúcu rolu v Európe po pasívnom prístupe ku konfliktu v Perzskom zálive. Nevýznamné nemuseli byť ani vnútropolitické faktory: dosť veľký vplyv na nemeckú exekutívu mohli mať v tom období katolícke bavorské a chorvátske záujmové skupiny pôsobiace v Nemecku (Cafruny 1998, s. 142). Viacerí autori (Eichler 2004, Cafruny 1998) pripomínajú analógiu z obdobia druhej svetovej vojny, keď Nemecko a Chorvátsko boli spojencami. Obnovenie týchto tradičných väzieb v katolíckej časti Balkánu tiež zohralo istú rolu a viedlo k nárastu emócií (analogicky existovali z tohto obdobia vzájomné sympatie medzi Srbskom a Ruskom).

Väčšina ostatných členských štátov nechcela pristúpiť k uznaniu Slovinska, Chorvátska a prípadne Bosny a Hercegoviny (ktorá na výzvu ES tiež požiadala o uznanie samostatnosti v decembri 1991) vo vtedajšej situácii. Podmieňovali diplomatické uznanie úspešným uzavretím prebiehajúcej mierovej konferencie vedenej Lordom Carringtonom. Súčasťou záverečnej dohody mal byť celkový konsenzus republík bývalej Juhoslávie ohľadne budúceho usporiadania federácie alebo jej rozdelení.

Podstatné je, že Nemecko svojimi krokmi významne oslabilo nielen pozíciu ES pri riešení krízy v Juhoslávii, ale aj celý projekt spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky EÚ. Bezprostredne po podpise Maastrichtskej zmluvy, ktorá prvýkrát zaviedla ucelené ustanovenia o spoločnej zahraničnej politike členských štátov v rámci Spoločenstva, sa Nemecko rozhodlo ES ignorovať a postupovať samostatne. Nemecko ako jeden z veľkých štátov Únie dal týmto jednaním jasne najavo, že dosiahnutie konsenzu v rámci SZBP v budúcnosti vôbec nebude ľahké a vždy bude existovať hrozba, že mocný štát sa v niektorom okamihu rozhodne konať jednostranne.

Inštitúcie ES a ostatné členské štáty nakoniec podľahli tlaku najsilnejšej členskej krajiny Spoločenstiev a súhlasili s uznaním dvoch štátov, ktoré uprednostňovalo práve Nemecko. Predsedníctvo EPS 15. januára 1992 oznámilo, že na základe správy od arbitrážnej komisie sa Spoločenstvo a jeho členské štáty rozhodli uznať Slovinsko a Chorvátsko. Aj účinnosť diplomatického uznania nemeckými úradmi bolo formálne odložené na tento dátum. Diplomatické uznanie teda nakoniec formálne prebehlo súčasne.

Vplyvom tohto nátlakového postupu Nemecka na budúce dosahovanie a vnímanie inštitútu konsenzu v rámci Spoločenstiev sa zaoberá záverečná časť kapitoly zhodnocujúca celé pôsobenie ES v mierovom procese, ktorý nasledoval po rozpade Juhoslávie.

Cafruny (1998, s. 143) vo svojej eseji zhrňuje hlavné argumenty kritikov podľa ktorých bolo diplomatické uznanie nezávislých štátov bývalej Juhoslávie predčasné. Uznanie v prvom rade ignorovalo zdržanlivé závery Badinterovej komisie týkajúce sa ľudských práv v Chorvátsku vo vzťahu k srbskej menšine. Eskalácia konfliktu medzi oboma etnikami v ústavne nestabilnej situácii nebola teda vôbec vylúčená. Zároveň bolo rozhodnutie o diplomatickom uznaní vnímané do istej miery aj ako provokácia bosnianskych Srbov a JĽA, čím sa značne zvýšila pravdepodobnosť vypuknutia vojenského konfliktu aj v etnicky najrôznorodnejšej republike federálnej Juhoslávie- v Bosne a Hercegovine.

Po oznámení svojho zámeru Haagskej konferencii a arbitrážnej komisii koncom roku 1991 usporiadala Bosna a Hercegovina referendum o nezávislosti krajiny v marci 1992. Aj keď veľká časť obyvateľstva krajiny s týmto postupom vlády nesúhlasila a referendum ignorovala, ľudové hlasovanie bolo úspešné a väčšina hlasujúcich sa vyjadrila za nezávislosť krajiny na federálnej Juhoslávii⁸⁷. Bosna a Hercegovina bola diplomaticky uznaná medzinárodným spoločenstvom v apríli 1992. Toto uznanie sa všeobecne považuje za dodatočný faktor zhoršenia vyhliadok na mierové riešenie napätej situácie, ktorá aj v tejto časti bývalej federácie nastala.

4.3 Mierový proces v Bosne a Hercegovine

4.3.1 Mierové konferencie za účasti ES a OSN

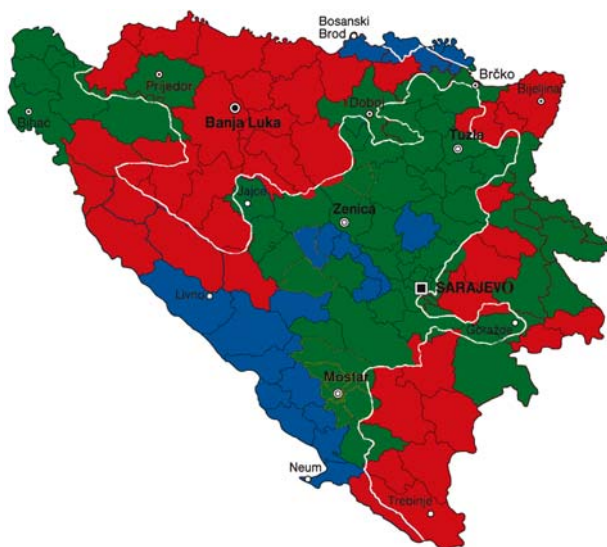
Londýnskej konferencii, ktorú zvolala spoločne ES a OSN na august 1992, prechádzalo niekoľko udalostí dôležitých pre ilustráciu kontextu, v ktorom sa mala odohrávať. 18. marca 1992 bol v Lisabone dohodnutý koncept budúceho fungovania tohto etnicky značne rôznorodého štátu. Dohoda bola nazvaná Lisabonská dohoda a niekedy aj

⁸⁷ Referendum o nezávislosti sa v Bosne a Hercegovine uskutočnilo 1. marca 1992. 63% voličov sa vyslovilo za nezávislosť. Srbská menšina v krajine (32% populácie) referendum bojkotovala.

Cutileirov plán (podľa predstavitel'a portugalského predsedníctva ES, ktorý rokovania spolu s Lordom Carringtonom pripravoval).

Bosna a Hercegovina mala pozostávať z troch geograficky autonómnych oblastí („kantónov“) na základe etnického princípu. Jednotlivé okresy a mestá by boli podľa dohody označené za bosniacke⁸⁸, srbské alebo chorvátske, aj v prípadoch keď prevaha niektorého z týchto etník nebola úplne jednoznačná.

Mapa 2: Cutileirov plán riešenia politicko-správneho usporiadania Bosny a Hercegoviny⁸⁹



Zdroj: multimedialna databáza wikimedia, schéma bola vytvorená zo zdrojov archívu chorvátskeho denníka „Vjesnik“ a je prístupná na internete: <http://en.wikipedia.org/wiki/Image:Coutillier.GIF>.

Dohodu síce podporili zástupcovia všetkých troch významných etník Bosny a Hercegoviny- Srbi, Moslimovia (Bosniaci) a Chorváti⁹⁰, nakoniec ju ale odmietol prezident Izetbegovic. Následné kroky bosniackych Srbov ale dokumentujú, že plán by aj

⁸⁸ Termínom „Bosniak“ sa označuje bosniacki Moslim, „Bosniaci“ sú členovia moslimskej komunity v Bosne a Hercegovine.

⁸⁹ Navrhované správne oblasti: červené kantóny kontrolované Srbmi, modré pod chorvátskou kontrolou a zelené kantóny mali byť pod správou bosniackej (moslimskej) komunity.

⁹⁰ Národnostné zloženie populácie Bosny a Hercegoviny v tom období: Srbi- 32%, Moslimovia (Bosniaci)- 44%, Chorváti- 17% (Cafruny, 1998, s. 138).

tak vo vtedajšom extrémne etnicky polarizovanom prostredí Bosny a Hercegoviny nemal šancu na úspech. 6. apríla bola navyiac Bosna a Hercegovina diplomaticky uznaná ako samostatný štát, čo rozpory len zintenzívnilo. Je nutné tiež konštatovať, že v čase konania londýnskej konferencie bolo 70% bosnianskeho územia vrátane Sarajeva a ostatných veľkých miest kontrolované bosniansko-srbskými jednotkami podporovanými srbskou vládou v Belehrade⁹¹. Neskôr bolo potvrdené, že v tomto období spáchali na území Bosny a Hercegoviny početné zločiny a etnické čistky.⁹²

Výsledkom londýnskej konferencie bolo, že Lord Carrington bol vo vyjednávacom tíme za ES popri zástupcovi OSN Vanceovi nahradený Davidom Owenom. Sídlo konferencie sa presunulo do Ženevy, kde bola pod vedením týchto zástupcov ES a OSN ustanovená osobitná vyjednávacía skupina. OSN bolo zároveň zo strany ES umožnené prebrať vedúcu úlohu v mierových jednaniach.

Londýnska konferencia označila Srbsko za agresora a požiadala mierové zbory OSN, aby garantovali územnú celistvosť Bosny a Hercegoviny. Tieto závery ale vzápätí Vance a Owen spochybnili, keď označili komunity ako „tri bojujúce frakcie“ (Cafruny 1998, s. 138). Odsúdili tak bosniansku vládu do rovnakej pozície ako rebelujúce bosniansko-srbské a bosniansko-chorvátske polovojenské jednotky. Je možné konštatovať, že vyjednávači opäť podkopali dôveru celého mierového procesu a zvýraznili fakt, že na konferenčnej scéne chýba silný subjekt s dostatočným rešpektom všetkých zúčastnených strán. Túto úlohu mali do budúca plniť Spojené štáty americké, ktoré sa po sérii neúspešných mierových plánov vyjednávacej skupiny ES a OSN rozhodli vstúpiť do mierového procesu a prebrať v ňom vedúcu rolu. Tomu ale predchádzali nasledujúce pokusy o urovanie vojenského konfliktu znepriatelených etnických komunít v Bosne a Hercegovine:

⁹¹ Podľa údajov encyklopédie Encarta

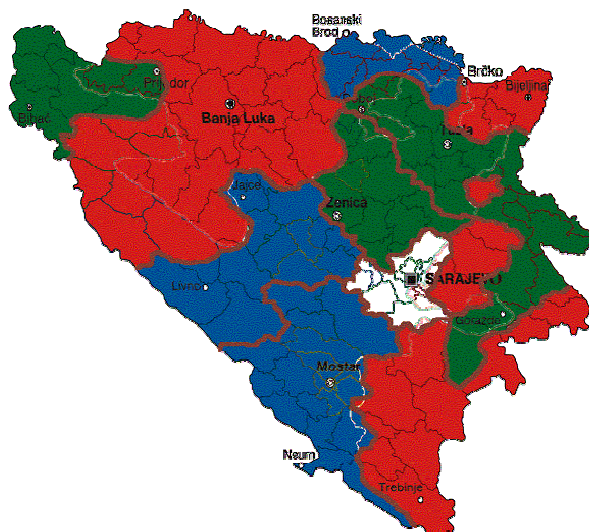
⁹² Pre objektivitu je potrebné dodať, že následne na jeseň 1992 začali ofenzívu na bosnianskom území bosniansko-chorvátske jednotky. Dopúšťali sa podobných činov ako bosnianski Srbi a samotná bosnianska vláda nemala kontrolu ani nad pätinou územia krajiny.

Vance- Owenov mierový plán

Ženevské vyjednávania špeciálneho tímu ES a OSN so znepriateľenými stranami bojujúcimi v občianskej vojne v Bosne a Hercegovine trvali viac ako 5 mesiacov. Rezultovali vo Vance-Owenov mierový plán z januára 1993. Ten obsahoval tri základné prvky (Edwards 1997, s. 179):

- deklaráciu ústavných zásad
- rozdelenie Bosny a Hercegoviny na 10 provincií podľa etnického princípu, ktoré mali byť obdobou švajčiarskych kantónov (3 ovládané Bosnianskymi Srbmi, 3 Moslimmi- Bosniakmi, 2 Chorvátmi a posledné 2 mali byť zmiešané); medzinárodnou subjektivitou mala disponovať výlučne centrálna vláda.
- návrhy podmienok prímeria a ostatné vojenské záležitosti.

Mapa 3: Vance- Owenov mierový plán- návrh správneho usporiadania Bosny a Hercegoviny



Zdroj: multimediálna databáza wikimedia, schéma bola vytvorená zo zdrojov archívu chorvátskeho denníka „Vjesnik“ a je prístupná na internete: http://en.wikipedia.org/wiki/Image:Map_of_Vance-Owen_peace_plan.png

Vzhľadom na stav v bosnianskej spoločnosti a etnické čistky v krajine, bol tento plán zastaralý a neaktuálny už v momente, keď bol navrhnutý. Bosniansko-srbský parlament ho odmietol v máji 1993 a v júni aj sám Owen prehlásil, že plán definitívne zlyhal. Bol to posledný koncept, ktorý počítal so zjednotenou a etnicky zmiešanou Bosnou a Hercegovinou. Všetky ďalšie iniciatívy počítali s rozdelením krajiny do homogénnejších samosprávnych celkov.

Owen- Stoltenbergov plán

1. mája 1993 nahradil Cyrusa Vancea v roli vyjednávača OSN Thorvald Stoltenberg, ktorý spoločne so sprostredkovateľom EÚ Owenom pripravili alternatívu k neúspešnému predošlému výstupu ženevského vyjednávacieho tímu. Nový Owen-Stoltenbergov plán sa vyznačoval výraznou zmenou filozofie budúceho usporiadania krajiny a rozdeľoval Bosnu na tri miništáty. Celkovo by 52% územia pripadlo bosnianskym Srbom, 30% Bosniakom a 18% bosnianskym Chorvátom. Plán bol predložený 20. augusta 1993 a znamenal výrazný obrat od princípov dohodnutých na londýnskej konferencii. Načrtol hranice medzi komunitami a legalizoval ich vojenské zisky pozdĺž týchto línií. Predpokladal vytvorenie etnicky homogénnych oblastí. O niekoľko dní neskôr bol ale odmietnutý, tentoraz primárne moslimskou bosniackou komunitou zo zrejmých ekonomických a vojensko-strategických dôvodov (plán vychádzal z dohody Chorvátov a Srbov tvoriacich v tom čase vojenský anti-moslimský front a fakticky potvrdzoval vojenské zisky dvoch silnejších strán konfliktu). Proti plánu vystúpili aj USA. Na jednej strane kvôli tomu, že vychádzal zo vzájomnej dohody Srbov a Chorvátov, ktorí chceli „zlegalizovať“ status dobitých území na úkor Bosniakov, a zároveň kvôli neschopnosti vyjednávačov jasne identifikovať agresorov a odsúdiť kriminálne činy najmä bosniansko-srbských jednotiek na území Bosny a Hercegoviny.

Mapa 4: Owen- Stoltenbergov plán



Zdroj: multimediálna databáza wikimedia, schéma bola vytvorená zo zdrojov archívu chorvátskeho denníka „Vjesnik“ a je prístupná na internete: <http://en.wikipedia.org/wiki/Image:BiHInv.gif>.

4.3.2 „Kontaktná skupina“ s účasťou USA

Na počiatku roku 1994 bolo zjavné, že EÚ rezignovala na úsilie docieľiť viac než udržanie vojenského konfliktu v hraniciach bývalej Juhoslávie, prípadne zabezpečiť poskytovanie materiálnej pomoci obyvateľstvu. EÚ už systematicky nevyvíjala ďalšiu činnosť smerujúcu k ukončeniu konfliktu. Práve naopak: aktivity jej predstaviteľov boli často hodnotené ako kroky prispievajúce k eskalácii etnických rozporov⁹³. Neúspechy vyjednávačov EÚ pri presadzovaní mierových plánov zapríčinili, že OSN prebralo iniciatívu v krízovom riadení v oblasti. OSN zas bojovalo s hlavnou slabinou svojej inštitucionálnej štruktúry- so zdĺhavým procesom dosahovania konsenzu a schvaľovania rezolúcií a mandátu pre výkonné zložky organizácie. OSN vyhlásilo v rámci Bosny a Hercegoviny niekoľko „bezpečných zón OSN“, medzi nimi aj neslávne známu oblasť

⁹³ Príkladom bola snaha presadiť Vance-Owenov mierový plán. Na základe tohto plánu bosniacki Chorváti požadovali, aby bosniacka armáda (kontrolovaná moslimskou komunitou) opustila tri provincie, ktoré mali byť pod kontrolou bosniackych Chorvátov. Tieto rozpory vyústili do rozpadu neformálnej aliancie bosniackych Chorvátov a Bosniakov proti bosniackym Srbom a tieto dve komunity následne bojovali proti sebe.

Srebrenice⁹⁴. Cafruny (1998, s. 140) na príklade bezpečných zón OSN pripomína hlavný nedostatok politiky „západu“ v tom období- použitie hrozieb a vyjednávanie pri absencii vierohodného (argumentu) použitia sily.

Srbské bombardovanie trhoviska v Sarajeve znamenalo zlom v stratégii medzinárodného spoločenstva. Tento útok jasne (a je nutné dodať, že nie prvýkrát) ilustroval neudržateľnosť bezpečných zón v konfliktnej oblasti. Stal sa jedným z kľúčových impulzov, ktoré v roku 1994 viedli k založeniu tzv. kontaktnej skupiny pozostávajúcej z USA, Ruska, Veľkej Británie, Francúzska a Nemecka. Výhoda tohto spojenia pozostávala v možnosti aplikovania tradičnej realistickej diplomacie. Za vyjednávacím stolom mohli byť totiž jasne používané argumenty či hrozby vojenskej intervencie (priamo zo strany USA alebo multilaterálnym zásahom prostredníctvom NATO, v ktorom ale hybnou silou každej akcie boli práve USA). Z pohľadu EÚ znamenal vstup USA do kontaktnej skupiny aj jeden paradox- všetky aktivity EÚ boli od toho momentu závislé na vojenskej sile a krytí USA.

USA priniesli do vyjednávania nový prvok. Ako základ úspechu mierového procesu v Bosne a Hercegovine označili založenie spoločnej federácie Chorvátov a Moslimov-Bosniakov. USA silne podporovali zblížovanie týchto dvoch komunít a investovali do vyjednávania značný politický kapitál za účelom dotiahnutia procesu do úspešného konca. 1. marca 1994 bola v hlavnom meste USA podpísaná Washingtonská dohoda, ktorou bol formálne potvrdený súhlas zúčastnených strán so založením federácie bosnianskych Chorvátov a bosnianskych Moslimov v rámci Bosny a Hercegoviny⁹⁵. Vyjednávači samozrejme nezabudli v dohode výslovne zdôrazniť, že nová federácia sa bude usilovať o dohodu s politickou reprezentáciou teritórií obývaných bosniansko-srbskou väčšinou (Republikou Srbskou) s cieľom mierového ukončenia sporov.⁹⁶ Na druhej strane je nutné

⁹⁴ Srebrenica bola vyhlásená bezpečnou zónou OSN. Ochranu oblasti preplnenej utečencami (najmä Moslimmi- Bosniakmi) zabezpečovalo približne 400 holandských vojakov s „pozorovateľským“ mandátom. Tí boli doslova svedkom genocídy moslimského obyvateľstva zo strany bosniansko-srbských polovojenských jednotiek.

⁹⁵ Formálny názov tejto federácie ako súčasť Bosny a Hercegoviny je „Federácia Bosny a Hercegoviny“.

⁹⁶ Washingtonská dohoda, kapitola „Rámcová dohoda o federácii“, časť I. Dohoda je prístupná v plnom znení v internetovom archíve Mierového inštitútu USA (prístup 11.4.2007): http://www.usip.org/library/pa/bosnia/washagree_03011994_toc.html.

spomenúť, že dohodou sa výrazne zmenila vojenská rovnováha v neprospech dovtedy dominantných bosnianských Srbov.

Vojenským jednotkám chorvátsko-moslimskej federácie vypomáhalo aj NATO. Pri monitorovaní bezletových zón nad krajinou a zabezpečovania ochrany pracovníkom OSN útočilo NATO na bosniansko-srbské vojenské ciele a infraštruktúru. Aj tento vojenský tlak urýchlil rokovania o mierovom usporiadaní krajiny. Na jeseň 1994 boli ale mierové plány kontaktnej skupiny zverujúce kontrolu nad väčšinou územia Bosny a Hercegoviny chorvátsko-moslimskej federácii stále odmietané bosnianskymi Srbmi.

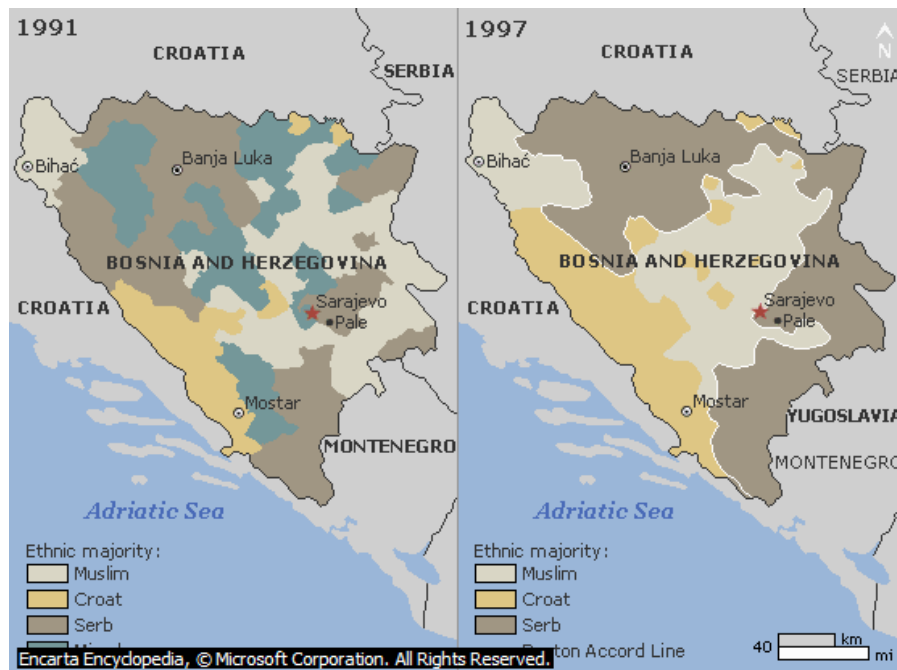
4.3.3 Daytonská mierová dohoda

Až Daytonská mierová dohoda uzavretá v novembri 1995 na americkej vojenskej základni v Daytone ukončila tri a pol roka trvajúcu vojnu v Bosne a Hercegovine⁹⁷. Pod silným vojenským a ekonomickým tlakom zo strany USA (a NATO) ale i ostatných členov kontaktnej skupiny bol vyjednávacím tímom pod vedením amerického diplomata Richarda Holbrooka stranám konfliktu predložený návrh mierového usporiadania krajiny. Podľa detailnej mapy pripadlo 51% územia chorvátsko-moslimskej federácii (Federácia Bosny a Hercegoviny) a 49% bosnianskym Srbom (Republike Srbskej). Tzv. implementačné jednotky NATO „IFOR“ prevzali kontrolu medzinárodných síl od OSN, ich počet postupne dosiahol 60 000. IFOR mal časovo obmedzený mandát do 14. decembra 1996, po tomto dátume bol ale IFOR nahradený stabilizačnými jednotkami NATO- „SFOR“. 2. decembra 2004 bol SFOR nahradený prvou vojenskou misiou EÚ v zahraničí, s názvom EUFOR⁹⁸.

⁹⁷ Formálne bola Daytonská mierová dohoda podpísaná 14. decembra 1995 v Paríži.

⁹⁸ Viac informácií o EUFOR je k dispozícii na oficiálnej internetovej prezentácii misie: <<http://www.euforbih.org>>.

Mapa 5: Etnické zloženie a správne usporiadanie Bosny a Hercegoviny v roku 1997 (po uzavretí Daytonskej mierovej dohody) v porovnaní s rokom 1991 (schéma vľavo)



Pozn.: Sivou farbou je vyznačená oblasť obývaná prevažne Moslimmi, hnedou územie s väčšinou bosniansko-chorvátskeho obyvateľstva a čierna farba označuje bosniansko-srbské regióny. (V ľavej časti sú zelenou vyznačené etnicky zmiešané územia.) Daytonská mierová línia (biela línia na obrázku vpravo) oddeľuje územie Federácie Bosny a Hercegoviny od Republiky Srbskej.

Zdroj: Microsoft Encarta Encyclopedia

4.4 Zhodnotenie pôsobenia ES/EÚ v mierovom procese v bývalej Juhoslávii

Pôvodne sa očakávalo, že **časová synchronizácia medzivládnej konferencie z ktorej vzišla Maastrichtská zmluva s obdobím vypuknutia otvoreného konfliktu v Juhoslávii** bude výhodou a posilní akcieschopnosť Únie v bezpečnostnej oblasti (Edwards 1997, s. 175). Tento predpoklad vychádzal medzi iným zrejme aj z faktu, že bezprostredne po tom ako sa lídri členských krajín zhodnú na ustanovení nových nástrojov (v tomto prípade SZBP), sú náchylnejší sa dohodnutých postupov držať. Následné zmeny vo vnútro politickej situácii členských štátov, zapríčinené napríklad voľbami, prinášajú často aj opozíciu voči už dohodnutým postupom. Často je cieľom týchto snáh zviditeľniť sa na

medzinárodnej scéne alebo vyvolať dojem vnútri štátu, že predošli vyjednávači nehájili v dostatočnej miere „národné záujmy“ krajiny čím sa má zvýšiť popularita nového zloženia národnej exekutívy. V prípade medzivládnej konferencie, ktorá rezultovala vo vytvorení EÚ s tromi piliermi, to takto ale nefungovalo. Bola to príliš veľká kvalitatívna zmena v riadení vonkajších vzťahov Únie aby sa počiatočné spoločné odhodlanie premietlo do konkrétnych výsledkov.

Flexibilita stanovísk ES

Ako už bolo spomenuté v úvode tejto prípadovej štúdie, ES úspešne vstúpilo do počiatočnej fázy krízy pri rozpade Juhoslávie v roku 1991. V role sprostredkovateľa predstaviteľa ES vyjednali Brionskú deklaráciu, ktorá ukončila boje v Slovinsku. Je ale možné konštatovať, že sa Spoločenstvo dopustilo chýb už pred vypuknutím nepokojov v Slovinsku. Vyhlásenia vedúcich predstaviteľov viacerých členských štátov či dokonca predsedníctva ES, že jedine Juhoslávia ako celok bude mať šancu stať sa pridruženým štátom ES, svedčia o mylnom chápaní štádia dezintegrácie federácie, v ktorom sa Juhoslávia nachádzala. V momente keď bolo viac menej jasné, že Juhoslávia sa rozpadne na niekoľko samostatných štátov bolo potrebné zmeniť prístup čo najskôr. **Trvanie na zjavne neaktuálnej pozícii bolo prídlhé a znížilo kredibilitu ES.**

Uplatňovanie sankcií

EÚ sa snažila využívať všetky nástroje diplomacie a priameho nátlaku, ktoré mala k dispozícii. Medzi ne patria i reštriktívne opatrenia a sankcie. EÚ ich môže uvaliť autonómne alebo ako výsledok uplatňovania záväzných rezolúcií Bezpečnostnej Rady OSN (BR OSN). EÚ schválila zbrojné embargo začiatkom júla 1991. Spomínaná monitorovacia misia ECMM mala monitorovať jeho dodržiavanie v Slovinsku a od septembra i v Chorvátsku (Kreutz 2005, s. 28). Keďže všetky strany konfliktu boli dostatočne vyzbrojené, toto embargo nemalo valné dôsledky. Po stroskotaní mierovej konferencie v novembri 1991 boli na federálnu Juhosláviu ako celok uvalené aj obchodné sankcie (v decembri bolo rozhodnuté, že obchodné sankcie sa budú vzťahovať len na srbskú časť federácie). Komplexnejšie ekonomické sankcie proti Srbsku ale boli zavedené až po rezolúcii BR OSN 30. mája 1992 (Edwards 1997, s. 182).

V prípade Juhoslávie ale bola v stávke „národná identita“ rôznych etnických skupín a účinky ekonomických sankcií aj preto zo začiatku neboli určujúce. EÚ sa tiež pričasto snažila hrozbami pritvrdenia obchodných sankcií Srbov prinútiť, aby využili svoj vplyv na bosniansko-srbskú komunitu. Sankcie ako nástroj zahraničnej politiky EÚ výrazným spôsobom utrpeli v momente, keď Nemecko svojim vplyvom v rozhodovacích štruktúrach EÚ docielilo, že chorvátska vláda (na rozdiel od prístupu EÚ k srbskej exekutive) dostala len varovanie, aby nenasadzovala chorvátsku armádu v Bosne a aby nepraktikovala etnické čistky. „Varovanie“ totiž prišlo namiesto hrozby okamžitých sankcií a spochybnilo kredibilitu EÚ ako nezávislého sprostredkovateľa v oblasti. Je možné konštatovať, že **ekonomické sankcie**, tento výnimočný nástroj zahraničnej politiky Únie prepojujúci prvý pilier EÚ (Európske spoločenstvo) so SZBP, **nesplnili svoj účel kvôli nesprávnemu riadeniu ich použitia a neprehľadnému rozhodovaciemu procesu.**

Neefektivita trojky reprezentujúcej EÚ

Pri vyjednávaniach v Slovinsku a Chorvátsku v roku 1991 zastupoval ES mechanizmus trojky. Často bol ale jej inštitucionálny charakter brzdiacim faktorom negociácií. Napríklad v balkánskom regióne vplyvný minister zahraničných vecí Talianska Gianni de Michelis musel opustiť rokovania kvôli rotácii ministrov zahraničných vecí podľa aktuálnej predsedníckej trojky členských štátov. Predstaviteľ Talianska, teda krajiny susediacej s Juhosláviou, bol vystriedaný portugalským ministrom.

V súčasnosti má EÚ vysokého predstaviteľa pre zahraničnú a bezpečnostnú politiku. Funkcia vznikla Amsterdamskou zmluvou z roku 1997. Jeho nedostatočný mandát by ale aj teraz predstavoval isté problémy: vysoký predstaviteľ je vo viacerých oblastiach odkázaný na rozhodnutia Rady a dokonca by mohol často figurovať len ako jej hovorca. Pri nezhode členských štátov totiž vysoký predstaviteľ nemá k dispozícii operatívny mechanizmus na dosahovanie konsenzu. V tomto smere by bolo určite ďalším pokrokom **ustanovenie ministra zahraničných vecí EÚ Zmluvou o Ústave pre Európu**. V kapitole popisujúcej dopady ustanovení Zmluvy o Ústave pre Európu na zahraničnú politiku Únie⁹⁹ bolo naznačené, že ako minister a predseda Rady pre zahraničné záležitosti by disponoval

⁹⁹ kapitola 2.1

v tretích štátoch väčšou autoritou. Jeho pozícia ako podpredsedu Komisie zúčastňujúceho sa na práci Európskej rady by mu dala aj možnosť aktívnejšie sa podieľať na diskusiách a hľadani konsenzu na najvyššej úrovni ohľadne ďalšieho postupu EÚ v konkrétnych prípadoch. Niekedy sa dokonca zdalo, že vyjednávači EÚ v mierovom procese v bývalej Juhoslávii pôsobili ako „outsideri“ čakajúci na rozhodnutia európskych lídrov. Tieto koncepcie potom presadzovali v rámci vyjednávacích tímov. Je možné tvrdiť, že to bol opačný prístup v porovnaní s USA kde sa politika tvorila aj na základe činnosti a inputu vyjednávacieho tímu Richarda Holbrooka. Minister zahraničných vecí EÚ by mohol v budúcnosti vykonávať práve túto rolu „policy-maker“, teda tvorcu politiky.

Nejednotnosť pri používaní inštitútu diplomatického uznania

Veľkou ranou pre princípy SZBP vyjednané v Maastrichte bol spôsob, akým členské štáty a samotné Spoločenstvo diplomaticky uznalo nové nezávislé štáty. Prejavila sa silná mocenská pozícia najväčšieho štátu Spoločenstva Nemecka pri presadzovaní svojej pozície v rámci ES. Cafruny (1998, s. 143) tvrdí, že **Británia a Francúzsko súhlasili s uznaním hlavne kvôli zachovaniu jednoty ES**. To je pochopiteľné, pretože najhoršie, čo sa v tej fáze vyjednávania mohlo stať, by bol odlišný postup členských krajín ES a tým pádom aj neurčitý mandát troiky. Dovolil by som si ale nesúhlasiť s autorom v jeho ďalšom tvrdení, že tieto dva štáty pristúpili na nátlak Nemecka aj z dôvodu vlastných záujmov pred blížiacim sa Maastrichtským summitom. Z doterajšej analýzy sa javí pravdepodobné, že Británia a Francúzsko práve pre nezáujem a absenciu relevantných národných záujmov na Balkáne prenechali iniciatívu Spoločenstvu a sami nevyvíjali takmer žiadnu iniciatívu v tejto fáze negociácií. Zahraničné pôsobenie ES tak zrejme všetky štáty vnímali mimo kontextu vnútroštátnych záležitostí (ako napríklad jednanie o hospodárskej a menovej únii).

Vnímanie OSN ako nezávislej inštitúcie oproti EÚ

Pri mierových vyjednávaniach v Chorvátsku zaznamenala úspech OSN, keď jej delegáciu viedol Cyrus Vance. Ako už bolo spomenuté, **OSN bola vnímaná ako nezávislá inštitúcia, a preto bolo podľa mnohých názorov pre srbskú stranu výhodnejšie akceptovať mierový návrh od OSN než od ES**. K tomu je možné dodať, že opäť inštitút ministra zahraničných vecí by mohol napomôcť získať imidž predstaviteľa celej EÚ

a všetkých členských štátov pre zahraničné vzťahy. EÚ by tak mohla zmeniť vnímanie niektorých aktérov medzinárodných vzťahov, že inštitúcie EÚ reprezentujú len mocné a veľké štáty Únie. V 27 člennej EÚ už neplatí, že veľké štáty pôvodnej európskej šestky udávajú smer vo všetkých zahranično-politických otázkach.

Príkladom je aj aktuálne začatie jednaní Poľska a Českej republiky o umiestnení protiraketových základní USA na svojom území. Prípadné úspešné ukončenie rokovaní by viedlo k uzavretiu dvojstranných zmlúv vo vojenskej oblasti medzi týmito krajinami a USA. Umiestnenie zariadení v nových členských štátoch EÚ by nebolo úplne v súlade s proklamovanými cieľmi vzájomnej spolupráce v zahraničnej a bezpečnostnej politike EÚ¹⁰⁰ a znamenalo by autonómne konanie týchto dvoch štátov pri zabezpečovaní si vlastnej bezpečnosti. Už sa v EÚ ozvali hlasy, že tieto dvojstranné zmluvy by podkopali momentálnu snahu o spoločný postup členských štátov v zahraničnej a bezpečnostnej oblasti.

Na tomto mieste je ale vhodné spomenúť, že z minulosti majú podobné vojenské objekty na svojom území viaceré členské štáty (sú ale začlenené v systéme obrany NATO). Početnými základňami je známe napríklad Nemecko. Už samostatné vyjednávanie Poľska a Českej republiky je dôkazom ich vlastnej identity v bezpečnostnej oblasti. **Výzvou pre EÚ bude skôr definovať a vymedziť oblasti spoločného postupu a naopak vlastnej iniciatívy členských štátov**, aby nedochádzalo k bezradnosti inštitúcií EÚ zaujať jasné stanovisko, ako tomu bolo napríklad aj v posledných rokoch počas vojny v Iraku. V oblastiach vyčlenených ako spoločné iniciatívy by potom inštitúcie EÚ mali reprezentovať homogénnu skupinu členských štátov EÚ.

Porušenie maastrichtských princípov pri formovaní „kontaktnej skupiny“

V záverečnej etape vojny v Bosne a Hercegovine nebol braný absolútne žiadny ohľad na predsedníctvo EÚ. Ukázalo sa to hlavne pri formovaní tzv. kontaktnej skupiny. Do jej radov boli pozvané vplyvné štáty Únie (Francúzsko, Nemecko a Veľká Británia) bez ohľadu na predsedajúcu krajinu. V tom čase bolo predsedníctvo pre zahraničné vzťahy EÚ

¹⁰⁰ V prípade začlenenia obranného protiraketového systému do štruktúr NATO by situácia samozrejme bola odlišná. NATO slúži ako pilier obrany EÚ. Obranná identita EÚ je súčasne budovaná ako komplementárna k NATO a nie za účelom jeho náhrady.

klúčovou inštitúciou, pretože bolo základným kritériom pre účasť všetkých členov trojky. Ako bolo spomenuté v kapitole analyzujúcej Amsterdamskú zmluvu¹⁰¹, ktorá revidovala maastrichtskú Zmluvu o EÚ, zloženie trojky má momentálne iné pravidlá (členmi sú člen predsedníctva- minister zahraničných vecí predsedajúcej krajiny, vysoký predstaviteľ pre SZBP a komisár pre vonkajšie vzťahy). V každom prípade bolo ignorovanie predsedníctva ako súčasťou inštitucionálneho rámca EÚ pri formovaní kontaktnej skupiny v rozpore s princípmi EÚ dohodnutými v Maastrichte. Zároveň by ale zrejme obstál argument, že tento krok pomohol efektívite vyjednávaniu kontaktnej skupiny.

Faktory úspechu stratégie USA

V tomto kontexte je nutné konštatovať, že **v kontaktnej skupine, ktorá vyjednávala mierový plán pre Bosnu a Hercegovinu, boli USA v jasne vedúcej pozícii. EÚ po vlastných neúspešných pokusoch o vyjednanie prímeria ustúpilo do úzadia.** Bolo rozhodujúcim faktorom aj načasovanie mierových jednaní vedených USA? Pri zohľadnení intenzity nacionalistických nálad v jednotlivých častiach Juhoslávie na počiatku 90. rokov je možné súhlasiť s tvrdením Pieninga (1997)¹⁰², že „vojna samotná sa musela vyčerpať, predtým ako mohli byť strany privedené k jednaciemu stolu.“ Nebolo by ale správne podceňovať diplomatickú a strategickú vyzretosť USA v záverečnej fáze konfliktu. **USA predstavili zúčastneným stranám svoju stratégiu** (založenú na ustanovení spoločnej federácie bosnianskych Chorvátov a Moslimov), **ktorú boli schopní a hlavne ochotní podporiť aj odpovedajúcou vojenskou silou.**

Nedá sa súhlasiť s Whiteom (2001, s. 110), ktorý tvrdí, že Daytonská mierová dohoda sa len málo odlišuje od Owen-Stoltenbergovho plánu z roku 1993 v otázke percentuálnych podielov bosnianskeho územia kontrolovaných jednotlivými etnickými skupinami. Owen-Stoltenbergov plán počítal s prevahou bosnianskych Srbov, ktorí mali spravovať 52% územia krajiny. Podstata mierových plánov USA spočívala totiž práve v tom, že väčšinu teritória plánovali zveriť zvyšným dvom komunitám bosnianskych Chorvátov a Moslimov, ktorí tvorili aj väčšinu populácie Bosny a Hercegoviny. Spoločne

¹⁰¹ kapitola 1.4.2

¹⁰² citované v White (2001, s. 110)

mali kontrolovať 51% územia krajiny. Jedná sa teda z tohto pohľadu o významný kvalitatívny rozdiel medzi oboma návrhmi.

Strategické plánovanie v rámci EÚ

Existujú ďalšie nedostatky zo strany EÚ, ktoré tento konflikt odhalil. Medzi ne patrí i absencia strategického plánovania a analytická kapacita, ktorá by podporila zefektívnenie aktivít EÚ v podobných konfliktoch (White 2001, s. 116). V súčasnosti je ale možné kontrovať, že politický a bezpečnostný výbor ustanovený Zmluvou z Nice z roku 2001 má prebrať tieto úlohy pri riešení krízových situácií a Rada ho môže aj priamo poveriť strategickým usmerňovaním týchto operácií¹⁰³.

Na záver si dovoľím súhlasiť s Edwardsom (1997, s. 189), že **len málo západoeurópskych krajín je ochotných prekročiť priestor medzi diplomatickými nástrojmi a vojenskými intervenciami** v prípade, že preventívna diplomacia (podobne ako to bolo v prípade rozpadu Juhoslávie v deväťdesiatych rokoch) zlyhá. Diplomacii totiž zostáva potom jediná možnosť: akceptovať „fait accompli“ dosiahnuté vojenskou cestou účastníkmi konfliktu.

Táto prípadová štúdia zaoberajúca sa pôsobením ES/EÚ v procese rozpadu Juhoslávie zvýraznila fakt, že okrem civilnej zložky krízového riadenia je v realite nevyhnutná aj vojenská kapacita. V praxi: vyjednanie prímeria musí korešpondovať s nástrojmi na jeho udržiavanie a monitorovanie. Otázka teda znie: je EÚ pripravená a jej členské štáty ochotné budovať plnohodnotnú bezpečnostnú identitu EÚ? Na túto otázku zatiaľ Únia nenašla uspokojivú odpoveď.

¹⁰³ Vid' kapitolu 1.4.3., ktorá analyzuje inštitucionálne dopady Zmluvy z Nice na zahraničnú politiku EÚ.

ZÁVER

„The purpose of foreign policy is not to provide an outlet for our own sentiments of hope or indignation; it is to shape real events in a real world.“

John Fitzgerald Kennedy

Európske spoločenstvá od svojho vzniku rozvíjali hospodárske nástroje zahraničnej politiky smerom k tretím krajinám, politický a bezpečnostný rozmer sa formálne dostavil až so vznikom EÚ a ustanovením Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky v roku 1993. Výrazných modifikácií sa dočkala SZBP už o niekoľko rokov neskôr prostredníctvom Amsterdamskej zmluvy, v ktorej patrila téma zahraničnej politiky ku kľúčovým. Vysoký predstaviteľ pre SZBP sa stal prvým stálym zástupcom EÚ v oblasti zahraničnej politiky. Zatiaľ posledná revízia zakladateľských zmlúv, Zmluva z Nice, sa primárne venovala inštitucionálnym otázkam a zásadné zmeny do konceptu zahraničnej politiky EÚ nepriniesla.

Nejasný zostáva osud Zmluvy o Ústave pre Európu, a to i takmer dva roky po jej odmietnutí v referendách vo Francúzsku a Holandsku. Práve jej ustanovenia týkajúce sa „spoločnej“ zahraničnej politiky patria stále k tým najdiskutovanejším. Analýzou sme dospeli k tomu, že inovácie, ktoré v tomto smere ústavná zmluva zavádza by mohli výrazne prispieť k zlepšeniu komunikácie a riadenia zahraničnej politiky Únie. V poslednej kapitole bol dokonca formulovaný názor, že minister zahraničných vecí EÚ by sa mohol ujať role „policy-maker“- tvorcu politiky a svojim inštitucionálnym ukotvením efektívnejšie prispievať k tvorbe politiky na európskej úrovni ako je tomu v súčasnosti v prípade vysokého predstaviteľa EÚ pre SZBP. Podľa záverov tejto práce by teda tento krok prispel Európskej únii. Prajú si ho ale členské štáty?

Cieľom nemeckej kancelárky Angely Merkelovej v roli predsedkyne Európskej rady bolo ukončiť nejasné „obdobie reflexie“, ktoré bolo vyhlásené po odmietnutí ústavnej zmluvy v roku 2005. Od hlavných kritikov tejto zmluvy z radov členských štátov ale zaznievajú práve výhrady k vytváraniu uniformnej európskej identity smerom k zahraničiu alebo konkrétne napríklad k zriadeniu funkcie ministra zahraničných vecí EÚ. Pred záverečným júnovým summitom nemeckého predsedníctva, ktorý má byť ďalším pokusom nemeckej strany o oživenie zmluvy, majú tieto námietky veľkú váhu. Pre akúkoľvek dohodu na pôde Európskej rady je totiž nutný konsenzus. Je nepravdepodobné, že by sa ho podarilo v tejto veci dosiahnuť už na najbližšom summite. Je ale možné, že sa postupom času dospeje k zhode na upravenej verzii (nie ústavnej) zmluvy, ktorá zreformuje fungovanie Únie bez toho, aby obsahovala spomínané kľúčové ustanovenia týkajúce sa SZBP a postavenia EÚ vo vzťahu k zahraničiu.

Aj napriek značnej rôznorodosti prístupov k analýze zahraničnej politiky EÚ sa podarilo v tretej kapitole priradiť analyzované štúdie rôznych autorov k jednej z dvoch hlavných skupín teórií ZP EÚ. Prvá skupina prístupov sa zameriava na pôsobenie EÚ ako aktéra v medzinárodných vzťahoch, zatiaľ čo štrukturalistické teórie skúmajú štruktúru medzinárodného prostredia, v ktorom sa EÚ pohybuje, opisujú inštitucionálny vývoj ZP EÚ a všimajú si vplyvy na zahranično-politické rozhodovanie v rámci Únie.

Prípadová štúdia ukázala odhodlanie predstaviteľov EÚ stať sa na začiatku krízy v bývalej Juhoslávii hlavným sprostredkovateľom v oblasti. Dáva ho ale do kontrastu s nepripravenosťou EÚ chopiť sa tejto role v tom období. Fáza vyjednávania sa síce začala pre EÚ úspešne, ale po viacerých vlastných chybách a zlyhaní preventívnej diplomacie už Únia podstatnú rolu v mierovom procese zohrať nedokázala. Prípadová štúdia ale zvýraznila fakt, že okrem civilných nástrojov pri riešení medzinárodných kríz sú nutné aj bezpečnostné mechanizmy a vojenské kapacity. A to nie kvôli násilnému vynucovaniu si vlastnej vôle, ale z dôvodu podpory kredibility svojho konania a schopnosti plniť svoje záväzky významného hráča na medzinárodnej scéne.

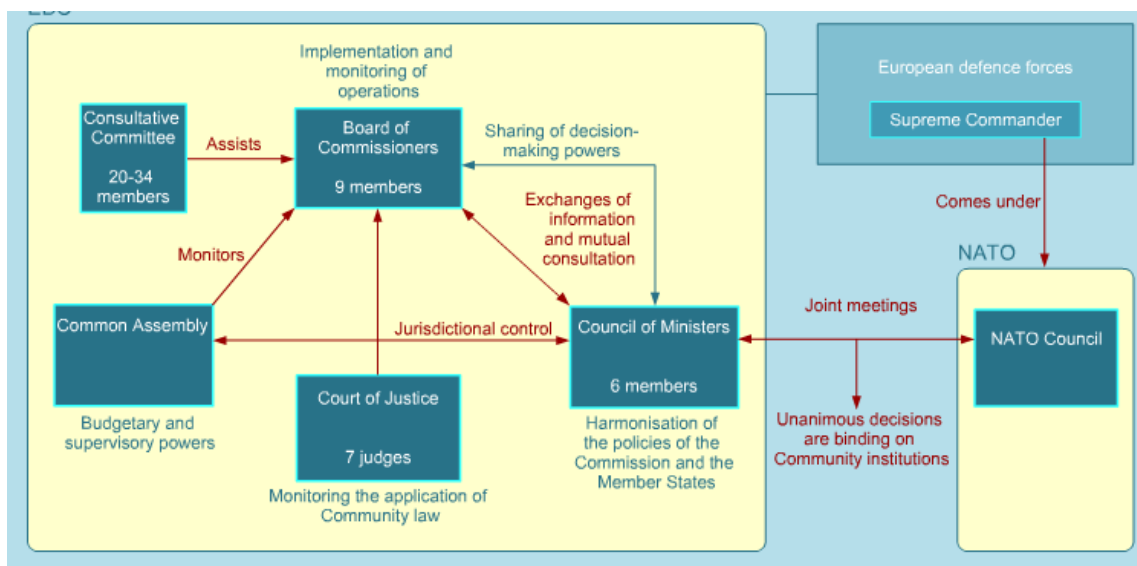
Po viac ako desiatych rokoch sú procesy a nástroje SZBP efektívnejšie a EÚ mala možnosť vyskúšať si ich nasadenie pri rôznych príležitostiach. V najkontroverznejších prípadoch, akým je aj vojna v Iraku, ostávajú ale členské štáty EÚ rozdelené. Nutný predpoklad efektívnej zahraničnej politiky EÚ je ale práve v schopnosti zhodnúť sa na použití jej nástrojov. Tie je nutné tiež efektívne kombinovať- nástroje prvého piliera (ES) ako napríklad ekonomické sankcie môžu byť často oveľa účinnejším zahranično-politickým nástrojom ako politická deklarácia SZBP. Ani prípadné vytvorenie funkcie ministra zahraničných vecí Únie ústavnou zmluvou by v tomto ohľade neprinieslo nič nové. Minister by totiž mohol konať a reprezentovať EÚ len v prípade, že členské štáty v danej veci dospejú k dohode. Aspekt dosahovania konsenzu v rámci inštitucionálnych štruktúr EÚ ako aj celková rola členských štátov pri formulácii ZP EÚ neboli predmetom tejto práce a predstavujú súčasne jej významný limitujúci faktor.

Výraz „spoločná zahraničná politika EÚ“ je prvýkrát spomenutý v Maastrichtskej zmluve z roku 1993. Pri súčasných diskusiách o smerovaní Únie sa európsky integračný proces od tohto pojmu skôr vzdáva. Dočká sa niekedy Európska únia po vzore napríklad

fungujúcej spoločnej obchodnej politiky aj skutočne spoločnej zahraničnej politiky? Odpoveď na túto otázku nedá vývoj v bruselských európskych inštitúciách, ale názorové posuny v členských štátoch, ktoré sú hybnou silou procesu európskej integrácie. Stále totiž platí terminológia Rímskych zmlúv z roku 1957, že rovnako ako Európske Spoločenstvá aj Európsku Úniu medzi sebou uzatvárajú „Vysoké zmluvné strany“, teda členské štáty.

PRÍLOHY

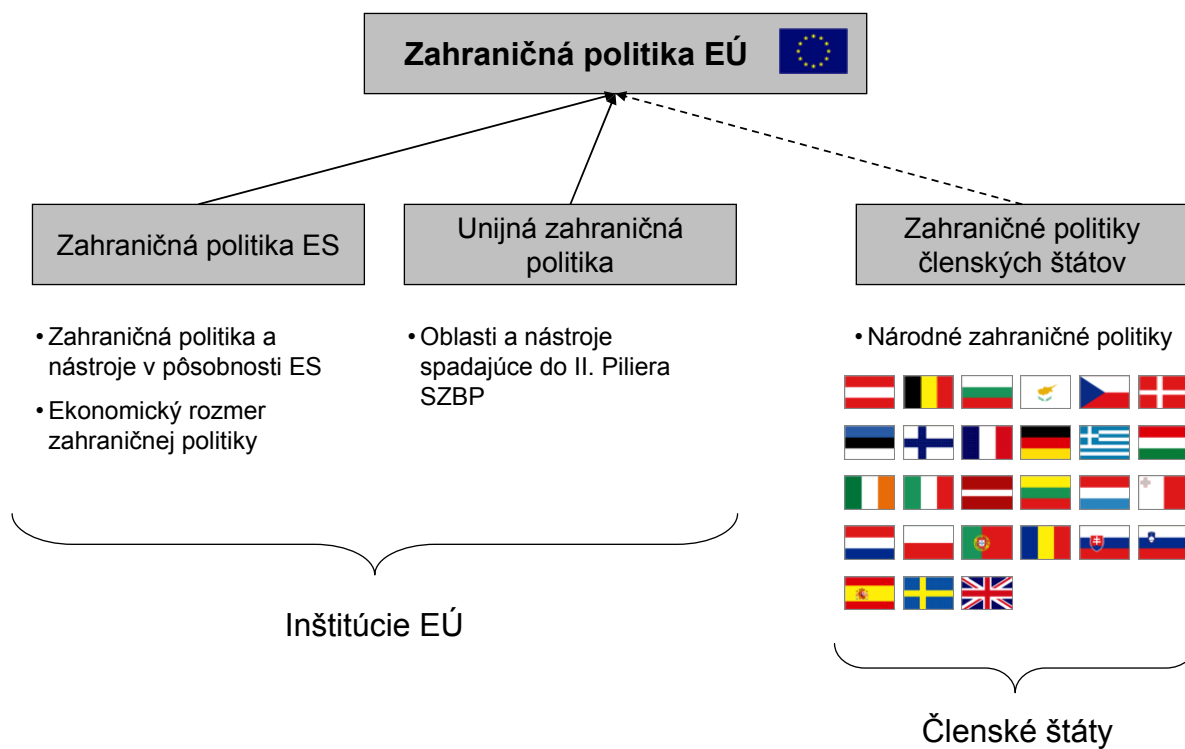
Schéma 4: Inštitucionálna štruktúra Európskeho obranného spoločenstva (podľa Zmluvy o založení Európskeho obranného spoločenstva z roku 1952)



Pozn.: Schéma naznačuje inštitucionálne väzby v EOS. Federalistický prístup v tejto koncepcii je zjavný- mala byť vytvorená európska armáda a nadnárodné orgány, ktoré mali disponovať aj rozhodovacími právomocami. EOS malo úzko spolupracovať s NATO (schéma naznačuje systém vzájomných konzultácií).

Zdroj: internetový archív Virtualneho centra znalostí o Európe („Centre Virtuel de la connaissance sur l'Europe“): <<http://www.ena.lu?lang=2&doc=3349>>.

Schéma 5: Zahraničná politika EÚ



Zdroj: Koncepcia zahraničnej politiky EÚ obsiahnutá v publikácii White (2001).

Schéma 6: Minister zahraničných vecí EÚ a jeho pozícia v inštitucionálnej štruktúre EÚ

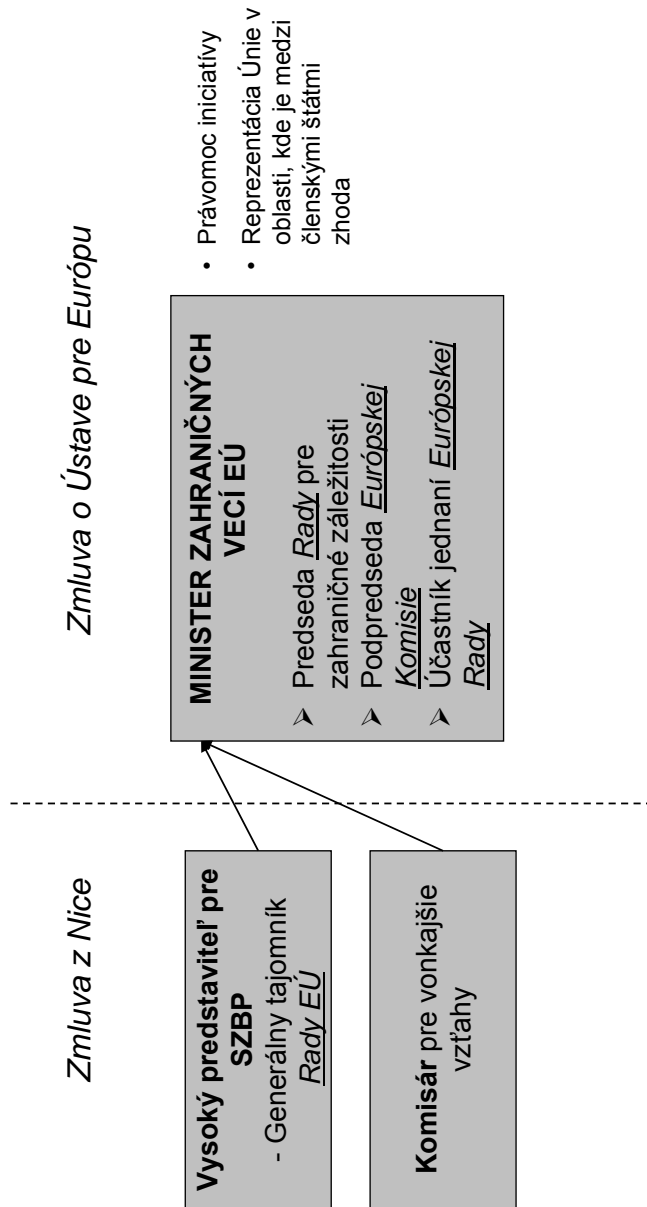
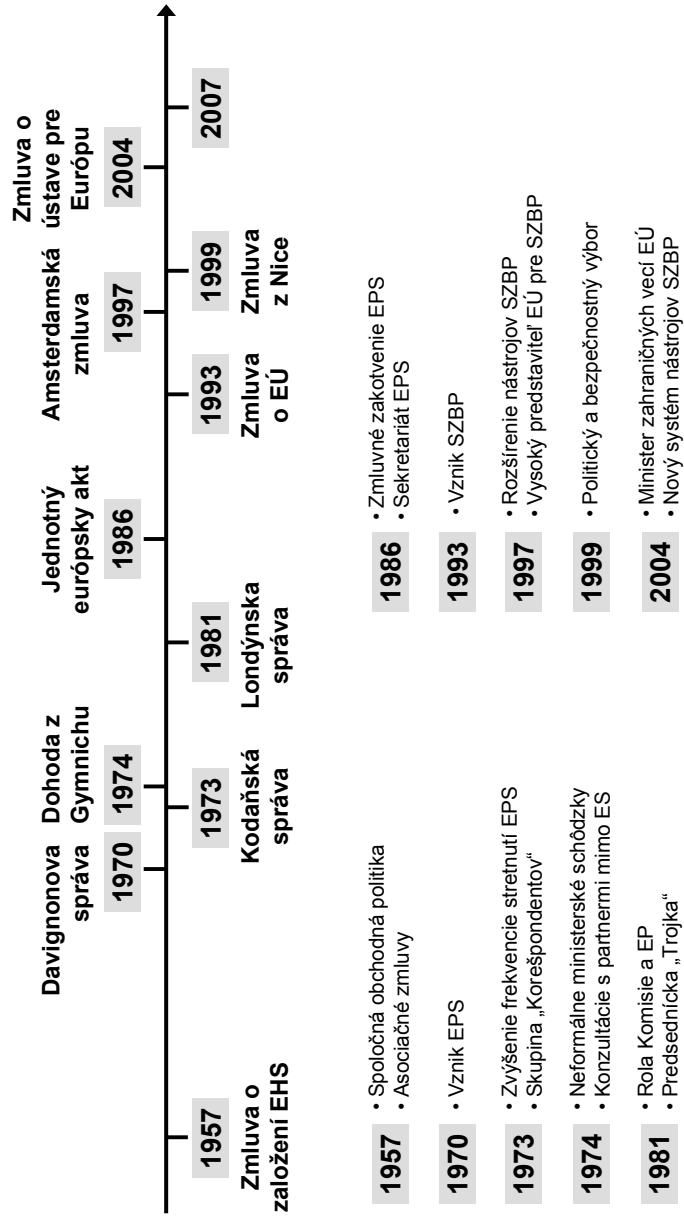


Schéma 7: Vývoj spolupráce v oblasti zahraničnej politiky EÚ



ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

- [1] Borchardt, K.-D. (1999): *ABC komunitárneho práva*, Brusel: Európska komisia.
Dostupná z WWW:
<http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_documentation/02/index_en.htm>.
- [2] Bretherton Ch. – Vogler, J. (1999): *The European Union as a Global Actor*,
London: Routledge.
- [3] Bruncko, M. (2001) Zahraničná politika v Európskej únii. In: Bilčík, V. – Bruncko, M. (eds): *Európska únia dnes*, Bratislava: Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku a Inštitút pre verejné otázky, s. 61-89.
- [4] Cafruny, A. (1998): The European Union and the war in former Yugoslavia: the failure of collective diplomacy. In: Cafruny A. - Peters, P. (eds.): *The Union and the World: The Political Economy of a Common European Foreign Policy*, Haag: Kluwer Law International, s. 133-150.
- [5] Cannizzaro, E. (ed.; 2002): *The European Union as an Actor in International Relations*, Haag: Kluwer Law International.
- [6] Carlsnaes, W. (2004): *Where Is the Analysis of European Foreign Policy Going?*
Dostupný z WWW:
<<http://www.fornet.info/documents/FORNET%20Presentation%20Carlsnaes.pdf>>.
- [7] Drulák, P. – Druláková, R. (2000): *Tvorba a analýza zahraniční politiky*, Praha: Vysoká škola ekonomická.
- [8] Drulák, P. (2003): *Teorie mezinárodních vztahů*, Praha: Portál.
- [9] Edwards, G. (1997): The Potential and Limits of CFSP: The Yugoslav Example. In: Regelsberger, E. - de Schoutheete de Terverant, P. - Wessels, W (eds.): *Foreign Policy of the European Union: from EPC to CFSP and beyond*, London: Rienner, s. 173-196.
- [10] Eichler, J. (2004): *Mezinárodní bezpečnostní vztahy*, Praha: Oeconomica.
- [11] Hudson, V. M. – Vore, C. S. (1995): FPA Yesterday, Today and Tomorrow, *Mershon International Studies Review*, roč. 39, č. 2, s. 209-238. Dostupný

- z WWW: <<http://links.jstor.org/sici?sici=1079-1760%28199510%2939%3A2%3C209%3AFPA YTA%3E2.0.CO%3 B2-S>>
- [12] Hudson, V. M. (2005): Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations, *Foreign Policy Analysis*, roč. 1, č. 1, s. 1-30. Dostupný z WWW: <<http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/j.1743-8594.2005.0001.x>>
- [13] Klaus, V. (2005): predslov k publikácii *Řekneme své ano nebo ne evropské ústavě*, Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku.
- [14] Kreutz, J. (2005): *Hard Measures by a Soft Power?* Bonn: Bonn International Centre for Conversion. Dostupný z WWW: <www.bicc.de/publications/papers/paper45/paper45.pdf>.
- [15] Larsen, H (2004): Discourse analysis in the study of European foreign policy. In: Tonra, B. - Christiansen T. (eds.): *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester: Manchester University Press, s. 62-80. Dostupný z WWW: <http://books.google.com/books?vid=ISBN0719060028&id=-pePMvIcRPOC&pg=PP1&lpg=PP1&ots=20t4TyhwOG&dq=Rethinking+European+Union+Foreign+Policy&sig=ymWbJ_761Sm_aIXGifGkVgD_hls>.
- [16] Mortensen, J. L. (1998): The Institutional Challenges and Paradoxes of EU Governance in External Trade: Coping with the Post-hegemonic Trading System and the Global Economy. In: Cafruny A. - Peters, P. (eds.): *The Union and the World: The Political Economy of a Common European Foreign Policy*, Haag: Kluwer Law International, s. 211-232.
- [17] Nation, C. (2003): *War in the Balkans, 1991-2002*. Carlisle: Security Studies Institute of the US Army War College. Dostupný z WWW: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=123>>
- [18] Plechanovová, B. (2004): *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*, Praha: Karolinum.
- [19] Regelsberger, E. (1997): The Institutional Setup and Functioning of EPC/CFSP. In: Regelsberger, E. - de Schoutheete de Terverant, P. - Wessels, W (eds.): *Foreign*

- Policy of the European Union: from EPC to CFSP and beyond*, London: Rienner, s. 67-84.
- [20] Regelsberger, E - de Schoutheete de Tervarent, P. - Wessels, W (1997): *Foreign Policy of the European Union: from EPC to CFSP and beyond*, London: Rienner.
- [21] Smith, H, (2002): *European Union Foreign Policy: What It Is and What It Does*, London: Pluto Press.
- [22] Smith, K. E. (2003): *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press.
- [23] Smith, M. E. (2001): The Quest for Coherence: Institutional Dilemmas of External Action from Maastricht to Amsterdam. In: Stone Sweet, A. - Sandholz, W. – Fligstein, N. (eds.): *The Institutionalization of Europe*, Oxford: Oxford University Press, s. 171-193.
- [24] Weller, M. (1992): The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia. In: *American Journal of International Law*, roč. 86., č. 3, s. 569-607. Dostupný z WWW: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0002-300%28199207%2986%3A3%3C569%3ATIRTTD%3E2.0.CO%3B2-6>>
- [25] White, B. (2001): *Understanding European Foreign Policy*, London: Palgrave.
- [26] White, B. (2003): *Foreign Policy Analysis and European Foreign Policy*, v zborníku FORNET pracovnej skupiny 1: „Teórie a prístupy k SZBP“. Dostupný z WWW: <http://www.fornet.info/documents/White_presentation%20November%202003.pdf>.
- [27] White, B. (2004a): *Foreign Policy Analysis and European Foreign Policy*. In: Tonra, B. - Christiansen T. (eds.): *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester: Manchester University Press, s. 45-61. Dostupný z WWW: <http://books.google.com/books?vid=ISBN0719060028&id=-pePMvIcRPQC&pg=PP1&lpg=PP1&ots=20t4TyhwOG&dq=Rethinking+European+Union+Foreign+Policy&sig=ymWbJ_761Sm_aIXGlfGkVgD_hls>.
- [28] White B., (2004b): *Foreign Policy Analysis and the New Europe*. In: Carlsnaes, W – Sjursen, H. – White, B. (eds.): *Contemporary European Foreign Policy*, London: Sage, s. 11-31.

Dostupný z WWW: <http://books.google.com/books?vid=ISBN1412900018&id=60wZddlgYdIC&pg=PP1&lpg=PP1&ots=Nn8QMgL0OB&dq=Contemporary+European+Foreign+Policy&sig=HuK7-xM_D4GG1-Wr wJ60gv0ZrSs>.

- [29] Woodward, S. (2000): *Costly Disinterest: Missed Opportunities for Preventive Diplomacy in Croatia and Bosnia and Herzegovina, 1985–1991*. Dostupný z WWW: <<http://wwics.si.edu/subsites/ccpdc/pubs/opp/4.pdf>>.

Dokumenty EÚ:

- [30] *Zmluva o založení Európskeho obranného spoločenstva*, 27.5. 1952. Dostupná v internetovom archíve Virtualneho centra znalostí o Európe („Centre Virtuel de la connaissance sur l’Europe“): <<http://www.ena.lu?lang=2&doc=3349>>.
- [31] *Fouchetov plán*, 2.11. 1961.
Dostupný z WWW : <<http://www.ena.lu?lang=2&doc=16387>>.
- [32] *Davignonova správa*, Luxemburg 27.10. 1970.
Dostupná z WWW: <<http://www.ena.lu?lang=2&doc=881>>.
- [33] *Kodaňská správa* z 23.7. 1973.
Dostupná z WWW: <<http://www.ena.lu?lang=2&doc=16456>>.
- [34] *Tindemansova správa* z 29.12. 1975.
Dostupná z WWW: <<http://www.ena.lu?lang=2&doc=16956>>.
- [35] *Londýnska správa o EPS* z 13.10. 1981.
Dostupná z WWW: <<http://www.ena.lu?lang=2&doc=16495>>.
- [36] *Slávnostná deklarácia o EÚ* z 19.6. 1983.
Dostupná z WWW: <<http://www.ena.lu?lang=2&doc=11096>>.
- [37] Slovenské verzie zakladajúcich zmlúv ES a EÚ a zmlúv, ktoré sú revíziou ich obsahu (*Jednotný európsky akt, Zmluva o EÚ, Amsterdamská zmluva, Zmluva z Nice, Zmluva o ústave pre Európu*) sú dostupné z WWW na Parlamentnom fóre NRSR o Európe: <<http://euroforum.nrsr.sk/euSection.aspx?location=1,13,14>>.

[38] Prednáška Chrise Patteny, komisára pre vonkajšie vzťahy: „Towards a common European foreign policy : how are we doing?“ Luxembourg, 10. októbra 2000.

Dostupná z WWW:

<http://ec.europa.eu/comm/external_relations/news/patten/speech_00_369.htm>.

Internetové zdroje:

Oficiálny portál Európskej únie: <www.europa.eu>

Zahraničná politika EÚ na portáli EÚ: <http://www.europa.eu/pol/cfsp/index_en.htm>.

FORNET, sieť výskumu európskej zahraničnej politiky: <<http://www.fornet.info>>.

Parlamentné fórum o Európe, Národná rada Slovenskej republiky: <<http://euroforum.nrsr.sk>>.

Portál Úradu vlády SR „Euroinfo“: <<http://www.euroinfo.gov.sk>>.

Inštitút pre verejné otázky: <<http://www.ivo.sk>>.

Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku: <<http://www.sfpa.sk>>.

WWW stránka Svetovej obchodnej organizácie: <<http://www.wto.org>>.

Archív Európskej integrácie Pittsburskej univerzity: <<http://aei.pitt.edu>>.

Washingtonská dohoda, dostupná z WWW v internetovom archíve United States Institute of Peace: <http://www.usip.org/library/pa/bosnia/washagree_03011994_toc.html>.

Informačná kancelária EP v SR: <<http://www.europskyparlament.sk>>.

EUobserver: <<http://euobserver.com>>.

Encarta Encyclopedia, Microsoft: <<http://encarta.msn.com>>.