

Francouzská zahraniční politika po roce 1945

Aktéři francouzské
zahraniční politiky

A stylized silhouette of a mountain range in a darker shade of teal, located at the bottom right of the slide.

Aktéři v procesu formulace a realizace zahraniční politiky

- V průběhu 20. století celkový proces tvorby a realizace zahraniční politiky ve Francii neprošel dramatickými zvraty, i když se změnilo postavení jednotlivých aktérů a jejich míra odpovědnosti za průběh tohoto procesu.
- Naopak samotní aktéři zůstali stejní a nic se nezměnilo na struktuře procesu tvorby zahraniční politiky a na jen omezeném působení externích vlivů.
- Jednotlivé aktéry lze v zásadě rozdělit na dvě skupiny:
- 1) Aktéři působící zdola – ministerstvo zahraničí a jeho diplomati a úředníci, parlament, ozbrojené síly, média, zájmové skupiny (především průmyslové, obchodní a finanční zájmy), veřejnost.
- 2) Aktéři působící shora – prezident, předseda vlády, ministr zahraničí.

Ministerstvo zahraničí

- ◆ Tradičně sídlí v Quai d'Orsay (číslo 37).
- ◆ Ministerstvo současně plní dvojí funkci:
- ◆ A) Formulace zahraniční politiky – úkol úředníků v centrále ministerstva zahraničí („bureaux“);
- ◆ B) Realizace zahraniční politiky – úkol diplomatů na zastupitelských úřadech v zahraničí;
- ◆ Už od konce 19. století jsou jak diplomaté na zastupitelských úřadech, tak i úředníci na ministerstvu členy diplomatického sboru a teoreticky by měli jeho členové projít jak skrze diplomatickou službu, tak i skrze službu v centrále ministerstva (v praxi se tak děje od první světové války).
- ◆ S rozvojem komunikačních prostředků došlo k oslabování role diplomatů v zahraničí ve prospěch úředníků na Quai D'Orsay.

Role úředníků na ministerstvu

- ◆ Objem diplomatické práce v moderní době stále narůstá.
- ◆ S tím se otvírá větší prostor pro roli úředníků ministerstva.
- ◆ V V. republice tvoří naprostou většinu vysokých úředníků ministerstva zahraničí absolventi ENA nebo Institutu politických studií.
- ◆ Mají velmi podobné myšlení (pohled na svět) a podobný přístup k problémům.
- ◆ V mnoha případech podporovali protichůdné politiky než jejich političtí nadřízení.
- ◆ Mezi jednotlivými úředníky byla zejména v meziválečném období klíčová role generálního sekretáře ministerstva, který hraje klíčovou roli v procesu formulace a koordinace zahraniční politiky. Často je „šedou eminencí“ francouzské zahraniční politiky (Philippe Berthelot, Alexis Léger).

Proměna postavení byrokracie v procesu tvorby zahraniční politiky

- ◆ III. republika - díky mimořádně vysoké fluktuaci ministrů, neschopnosti řady z nich a skutečnosti, že řada premiérů současně působila ve funkci ministrů zahraničí je moc stálých úředníků (především generálních sekretářů) mimořádně velká.
- ◆ IV. republika - moc stálých úředníků postupně začíná klesat, což je dáno především vysokou fluktuací osob ve funkci generálního sekretáře a rozpory panujícími o zahraničně-politických problémech mezi jednotlivými frakcemi byrokratů.
- ◆ V. republika - vliv stálých úředníků ministerstva výrazně poklesl:
- ◆ - díky větší politické stabilitě, menší fluktuaci ministrů a jejich nepopiratelným schopnostem.
- ◆ - především ovšem díky tomu, že klíčovou roli v procesu formulace zahraniční politiky získal prezident a jeho paralelní tým poradců.
- ◆ Generální sekretáři hrají v V. republice díky silnějšímu politickému postavení ministrů převážně pozitivní roli v procesu tvorby zahraniční politiky.

Velvyslanci

- ◆ Před rokem 1914 má Francie jen 10 velvyslanectví, v meziválečném období celkem 14.
- ◆ Funkce velvyslanců je mimořádně prestižní, často ji po dlouhou dobu zastávají stejné osobnosti (např. Paul Cambon působil jako velvyslanec v Londýně v letech 1898-1920) a zejména před 1. světovou válkou hrají velvyslanci mimořádně významnou roli ve Francouzské zahraniční politice.
- ◆ Postupně jejich vliv na tvorbu zahraniční politiky slábne ve prospěch stálých vysokých úředníků na ministerstvu a ministra zahraničí.
- ◆ Díky dalšímu rozvoji komunikačních prostředků, větší centralizaci rozhodování a častější osobní diplomacii ze strany ministrů a předsedů vlád vliv velvyslanců během IV. republiky dále klesá.
- ◆ Vzhledem k tomu, že v V. republice hraje v zahraniční politice rozhodující roli prezident, význam velvyslanců dále poklesl, neboť prezidenti často pověřují jednáními v zahraničí své osobní zmocněnce a vyslance (jako byl např. Mitterandův důvěrník Jacques Attali).
- ◆ Pokles role diplomatů a velvyslanců dokazuje i to, že diplomatická služba přestala být nejpreferovanější profesní dráhou absolventů ENA, jak tomu bylo dříve.

Parlament

- ◆ Hraje při tvorbě zahraniční politiky jen podružnou roli.
- ◆ Během III. a IV. republiky má Parlament formálně velmi silné postavení, ale fakticky se otázkám zahraniční politiky téměř nevěnuje.
- ◆ Zahraniční výbory obou jeho komor vznikly relativně pozdě a spíše než ovlivňováním procesu tvorby zahraniční politiky se zabývají pouhým sběrem informací o zahraniční politice.
- ◆ Debaty o zahraniční politice se konají zřídka.
- ◆ V. republika znamenala konec formální dominance Parlamentu nad exekutivou, což ovšem jen reflektovalo faktickou roli legislativy ve francouzské zahraniční politice.
- ◆ Proces formulace a realizace zahraniční politiky je ovládán exekutivou, zatímco Parlament se do značné míry musí spokojit s pouhou kontrolou a dohledem nad procesem realizace zahraniční politiky.
- ◆ Tento dohled je spíše symbolický. Parlament má stále relativně omezený přístup k informacím týkajícím se zahraniční politiky.

Ozbrojené síly

- ◆ Před 1. světovou válkou jejich role roste – militarizace společnosti v důsledku povinné vojenské služby, potřeby vojenského plánování a potřeby rychlé mobilizace ozbrojených sil.
- ◆ Příslušníci ozbrojených sil často působí ve funkcích velvyslanců, všem důležitým velvyslanectvím a konzulátům jsou přiděleni vojenští atašé do jejichž sféry působnosti spadá i špionáž a kontrašpionáž.
- ◆ Cílem je větší integrace ozbrojených sil do procesu tvorby zahraniční politiky.
- ◆ Tato snaha však naráží na zásadní problém vážnou koordinace mezi ozbrojenými silami a dalšími aktéry zahraniční a bezpečnostní politiky. Existovaly instituce (Vysoký vojenský výbor, Nejvyšší válečná rada), jejichž úkolem byla koordinace zahraniční a bezpečnostní politiky. Jejich jednání se však konala jen velmi sporadicky.
- ◆ Ani vojenská porážka v roce 1940 nevedla ke zlepšení koordinace mezi ozbrojenými silami a dalšími aktéry. Nově vzniklý Výbor pro obranu je po většinu IV. republiky paralyzován spory v rámci vládních koalic. Postavení ministra obrany a velení ozbrojených sil je v důsledku vojenské katastrofy z roku 1940 oslabeno a ministerstvo obrany nemá kontrolu nad vedením války v Indočíně a později Alžírské války
- ◆ Za V. republiky je koordinace zahraniční a bezpečnostní politiky prováděna prezidentem, který má speciální pravomoci v oblasti zahraniční politiky a fakticky získal podobnou kontrolu nad ozbrojenými silami.

Média

- ◆ Francouzské sdělovací prostředky vždy věnovaly poměrně velkou pozornost zahraničním událostem.
- ◆ Jsou ale poměrně snadno ovlivnitelné, v mnoha případech se vytváří symbiotický vztah mezi politiky, diplomaty, úředníky na ministerstvu a některými médii, který měl často negativní dopad na zahraniční politiku.
- ◆ Jednotliví politici, ale například i cizí diplomaté a tajné služby využívají médii (zejména ve III. Republice je zcela běžné uplácení vlivných novinářů) k ovlivnění francouzské zahraniční politiky.
- ◆ Francie také patří v meziválečném období k zemím, kde prostřednictvím sdělovacích prostředků dochází k nejčastějším únikům tajných informací na veřejnost
- ◆ Ve IV. republice se situace do určité míry změnila a ačkoliv se vlády mohou opírat o podporu některých „semioficiálních“ sdělovacích prostředků, nejsou schopny příliš účinně manipulovat jejich prostřednictvím s veřejným míněním. Do značné míry tomu však bylo proto, že samotné koaliční vlády, mezi jejichž členy panovaly v řadě otázek hluboké rozpory, neměly jasno, jaká konkrétní vládní stanoviska by měla média sdělovat veřejnosti.
- ◆ V V. republice hrají nezávislá média roli v procesu tvorby zahraniční politiky. Pokud jde o státní sdělovací prostředky, v řadě případů se omezily jen na propagaci konkrétních vládních politik.

Role ekonomických, finančních a obchodních zájmů

- ◆ Celkový vliv těchto zájmů není zcela jasný, ale zdá se být až na některé výjimky relativně omezený.
- ◆ Před první světovou válkou hrály významnou roli francouzské banky a jejich půjčky a investice (např. vytvoření francouzsko-ruské aliance).
- ◆ V meziválečném období lobují ve prospěch užší spolupráce s Německem vlivné průmyslové kruhy ze severovýchodu země a někteří průmyslníci (např. Francois Coty) poskytují finanční podporu francouzským „fašistickým“ ligám.
- ◆ Za IV. republiky lze zaznamenat řadu případů působení průmyslových a obchodních zájmů na francouzskou zahraniční politiku.
- ◆ Celkově však neexistovala nějaká soustředěná snaha ovlivnit dlouhodobé směřování francouzské zahraniční politiky.
- ◆ Během V. republiky je role průmyslových a finančních zájmů velmi nejasná. Doložitelná je ale významná role zbrojařských firem (viz případ **Rafale** v 80. letech).
- ◆ Na druhou stranu stát využívá státní firmy (Air France, Elf, Total či Renault) jako nástrojů francouzské zahraniční politiky a to především na území někdejšího francouzského koloniálního impéria.

Role prezidenta ve III. a IV. republice

- ◆ Představa, že prezidenti III. a IV. republiky mají jen velmi omezené pravomoci (jen symbolickou roli) není přesná – např. v zahraniční politice prezident disponuje poměrně významnými pravomocemi.
- ◆ Ve III. republice je prezident vrchním velitelem ozbrojených sil, jmenuje předsedu vlády, má právo navrhnout osobu ministra zahraničí a předsedat zasedáním vlády, ratifikuje mezinárodní smlouvy, jmenuje vysoké vojenské a civilní představitele.
- ◆ Ve IV. republice je prezident až do změny zákona v roce 1954 velitelem francouzských ozbrojených sil, reprezentuje zájmy Francouzské unie, ratifikuje mezinárodní smlouvy, předsedá zasedáním vlády, navrhuje kandidáty na funkci ministerského předsedy a jmenuje vysoké civilní a vojenské představitele.
- ◆ Reálná politická praxe se však s předpokládanou rolí prezidenta spíše rozchází. Politická tradice předpokládá, že prezidenti budou svých pravomocí využívat jen zřídka, do funkce jsou voleni nevýrazní, přizpůsobiví politici.
- ◆ Výjimkou jsou situace, kdy je do funkce zvolena silná politická osobnost = výrazná role prezidenta v zahraniční politice (Raymond Poincaré, Alexandre Millerand, Vincent Auriol).

Role prezidenta v V. republice

- ◆ Role prezidenta v procesu tvorby zahraniční a bezpečnostní politiky výrazně vzrostla a jeho postavení při tvorbě zahraniční politiky se stalo dominantním.
- ◆ Prezident určuje obecné směřování zahraniční politiky a přijímá všechna zásadní zahraničně politická rozhodnutí.
- ◆ Dle čl. 5 Ústavy je ...garantem francouzské suverenity, teritoriální integrity a respektování mezinárodních smluv.
- ◆ Pokud jde o obrannou (bezpečnostní) politiku Ústava z roku 1958 původně stanovovala, že prezident je vrchním velitelem ozbrojených sil, zatímco premiér je odpovědný za národní obranu. Série dekretů z první poloviny 60. let však toto nejasné rozdělení pravomocí změnila ve prospěch prezidenta.
- ◆ V důsledku toho došlo k centralizaci rozhodovacích pravomocí a odpovědnosti za ozbrojené síly v osobě prezidenta.

Premiér a vláda

- ◆ Během III. a IV. republiky bylo úkolem premiéra koordinovat zahraniční politiku společně s dalšími vládními institucemi.
- ◆ Fakticky však jednotliví premiéři věnovali otázkám zahraniční politiky jen velmi malou pozornost
- ◆ Neplatilo to v případě, že byl premiér současně ministrem zahraničí (V letech 1871-1918 celkem 28% premiérů, v letech 1919-1939 celkem 53% premiérů, v letech 1944-1958 celkem 15% premiérů). Problémem ovšem bylo, že v takovém případě měli premiéři jen málo času na to, aby se výkonu funkce ministra zahraničí skutečně věnovali a v takových případech spíše roste moc vysokých úředníků ministerstva zahraničí a jiných institucí.
- ◆ V. republika přinesla celkové posílení pravomocí premiéra a v zahraniční a bezpečnostní politice mu ústava svěřuje významné pravomoci. Fakticky však procesu tvorby zahraniční a bezpečnostní politiky dominuje prezidentem a úkolem premiéra je koordinace zahraniční politiky vlády, kterou ale určuje prezident.
- ◆ Ačkoliv v období kohabitace došlo k pokusům ze strany premiérů o posílení jejich postavení při tvorbě zahraniční politiky, tyto pokusy nevedly k významnějšímu přesunu reálných pravomocí.
- ◆ Vlády V. republiky ve většině případů jen odsouhlasí rozhodnutí přijatá prezidentem.

Ministr zahraničních věcí

- ◆ Ve III. a IV republice je teoreticky jedinou osobou odpovědnou za zahraniční politiku.
- ◆ Fakticky se musí o své pravomoci dělit s prezidentem, premiérem a některými dalšími ministry. Permanentní ministerská nestabilita vlád III. a IV. republiky limitovala jeho roli při tvorbě zahraniční politiky.
- ◆ Postavení ministra zahraničí doznalo v V. republice významné změny. Nová koncepce tvorby zahraniční politiky předpokládá, že tím, kdo stanovuje cíle a určuje celkové směřování zahraniční politiky je prezident.
- ◆ Ministr zahraničí je chápán jako nejvýše postavená osoba odpovědná za samotnou realizaci zahraniční politiky; osoba, která bude politickou vůli prezidenta přetvářet do konkrétních zahraničně politických iniciativ.
- ◆ Většina ministrů pochází z řad diplomatů a vysokých státních úředníků (nikoliv politiků), často jsou do funkcí jmenováni důvěrníci a blízcí spolupracovníci prezidenta. Vysoká personální stabilita funkce.
- ◆ Tato koncepce byla v plné míře realizována v éře De Gaulla – desetiletá spolupráce dvojice Charles De Gaulle/ Maurice Couve de Murville
- ◆ Celkově však platí, že ačkoliv se agenda, kterou se ministr zahraničí zabývá, v průběhu 20. století trvale rozšiřovala, vliv ministra zahraničí na tvorbu zahraniční politiky klesal.

Maurice Couve de Murville

