

Richard Youngs (ed.): The European Union and Democracy Promotion: A Critical Global Assessment.

1st ed. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2010, 206 stran, ISBN-13: 978-0-8018-9732-0.

Editor Richard Youngs vydání knihy *The European Union and Democracy Promotion. A Critical Global Assessment* dobře načasoval. V předvečer revolučního „arabského jara“ se mohli první čtenáři v kritických příspěvcích dozvědět, jak si Evropská unie v politice šíření demokracie počíná neefektivně, a následně sledovali její přešlapování během otřesů na severu Afriky.

Richard Youngs působí na University of Warwick a zejména jako výkonný ředitel madridského think tanku FRIDE, z jehož okruhu se také rekrutuje většina příspěvatelů sborníku, posuzujícího působení EU na poli podpory demokracie. Kniha obsahuje celkem deset kapitol, které se věnují jak vybraným regionům (Balkán, Střední Asie, Perský záliv), tak zemím (Ukrajina, Maroko, Irák, Nigérie). Struktura sborníku tedy není zcela sevřená, navíc je nesystematicky zařazena kapitola o Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě. Jako největší nedostatek knihy hodnotím absenci závěrečného shrnutí, které by upozornilo na nejvýznamnější společné prvky unijní demokratizační politiky vůči různorodým subjektům. Tento deficit částečně kompenzuje úvod editora Richarda Youngse, jenž dává následujícím případovým studiím rámec a po obsahové stránce do značné míry doplňuje i roli závěru. Předností knihy je naopak zhodnocení unijní politiky vůči zemím, jimž se pozornosti často nedostává, jako je například Nigérie.

Richard Youngs ve svém zdařilém úvodu s podtitulkem „Idealism at Bay“ poukazuje na vzrůstající důvěryhodnost Evropské unie v politice podpory lidských práv a demokracie, a to zejména ve srovnání se Spojenými státy americkými. Zároveň upozorňuje na nutnost dbát více na situaci ve státech samých, kam evropská asistence směřuje, a zohlednit jejich zvláštnosti a specifické potřeby namísto přístupu „one size fits all“. Na pozadí finanční krize, vleklých operací v Iráku a Afghánistánu, boje proti terorismu a rozmachu nedemokratických režimů Youngs doporučuje zaměřit se na spolupráci s rostoucími novými mocnostmi a asistovat při zakotvení demokracie a ochrany lidských práv zejména tam.

Všechny příspěvky vyznívají vůči demokratizační politice EU kriticky. Unie se údajně nedokázala vypořádat s komplexním mezinárodním prostředím a neklade na podporu demokracie a lidských práv ve své zahraniční politice dostatečný důraz a místo toho se přidržuje tradičního zohledňování národních zájmů. To má negativní dopad zejména pro reformní proudy v autoritářských režimech, jimž unijní mix reálpolitiky a důrazu na normy příliš nepomáhá. Nedemokratické vlády dostávají finanční pomoc a preferenční obchodní režim, přestože žádné skutečné reformy neuskutečňují. EU moc nechce podporovat islamisty v zemích Blízkého Východu a Severní Afriky, ačkoliv je lidé uznávají jako opozici vůči autoritářským režimům. EU často dává přednost bezprostřední stabilitě a „tvrďým“ zájmům, jako jsou pravidelné dodávky energie, bezpečnost a boj proti terorismu, před podporou demokracie a lidských práv. To platí zejména pro vzdálenější místa obdařená ropou či zemním plynem jako Střední Asie, Perský záliv či Nigérie. Autoři rovněž svorně kritizují, že unie není schopna vytvořit jasný rámec pro své aktivity a diferencovat je dle specifických potřeb jednotlivých adresátů. Na druhé straně se však uznává, že demokratizační impuls musí vycházet zevnitř a mezinárodní pobídky jsou co do významu až druhotné.

Richard Youngs se pokouší odhalit faktory, které by vysvětlily rozdíly v demokratizační strategii unie. Významnou roli hraje úroveň vztahů mezi EU a objektem demokratizační

politiky – čím institucionalizovanější vztah, tím větší vyjednávací silou unie disponuje. I když má ale EU k dispozici dostatečně atraktivní „cukr“ a odrazující „bič“, kondicionalitu nevyužívá příliš často a zejména ne podle jednotného vzoru, její použití se liší případ od případu. Na druhé straně, když EU nemá v daném regionu či zemi nějaký silný specifický zájem, prezentuje se jako „normativní síla“, tedy vystupuje v pozici velkého zastánce demokracie a lidských práv.

Podobu evropské demokratizační politiky nejvíce ovlivňují vnitrostátní politické podmínky v dané zemi. Další důležitý faktor představuje intenzita zájmu, který unie k dotyčnému státu má. Zde však vyplovává na povrch velký unijní problém – jednotlivé členské země se liší v zahraničněpolitických preferencích, takže ohledně vztahu k jednomu nečlenovi se mohou postoje a tužby výrazně rozcházet. Youngs a autoři případových studií si všímají také skutečnosti, že unie spíše než vlastní demokratickou změnu podporuje zlepšení kvality vládnutí. Činí tak zejména technokratickým stylem, který se zaměřuje na udržení bezpečnosti a stability země či regionu.

Jako největší úspěch unijní demokratizační politiky bývá zmiňováno takzvané východní rozšíření v letech 2004 a 2007. Je ovšem nutné brát v potaz, že lidská práva a demokracie byly jednou ze složek velkého komplexu, nikoliv cílem jediným. Z tuzemského pohledu je zajímavá zejména kapitola Geoffreyho Pridhama, jenž si vybral k posouzení evropského vlivu na kvalitu vnitrostátní demokracie Slovensko, Lotyšsko a Rumunsko. Bohužel výběr těchto tří zemí není nijak zvlášť zdůvodněn. Pridham poukazuje na pokles demokratické „výkonnosti“ po přistoupení, když už se nad hlavami kandidátů nevznášela hrozba sankcí v podobě pozastavení rozhovorů. Evropská unie alespoň uzpůsobila své nástroje tomu, že Bulharsko a Rumunsko, přistouпивší v roce 2007, byly mnohem hůře připraveny než předchozí vlna, a proto prodloužila kondicionalitu o tři roky po vstupu. S nešvary typu korupce, organizovaný zločin či nedostatečné reformy soudnictví se však nepodařilo unii i navzdory posílení nástrojů a dílčím úspěchům nic zcela zásadního udělat, domácí struktury klientelismu zůstávají příliš hluboko zakořeněné. Unijní kondicionalita (odměny, pokud se chováte dobře, tresty, pokud špatně) má podle Pridhama tři výrazné limity – za prvé EU s ní přišla ve fázi, kdy už v regionu střední a východní Evropy demokratizace probíhala. Za druhé, Evropská komise uplatňuje „*top-down*“ byrokratický přístup, který se soustřeďuje na vztahy s vládou, nikoliv s opozicí či občanskou společností. A za třetí nové členské státy stále vykazují značné nedostatky, zejména ve schopnostech státní správy. Podmíněnost tak dopomohla zejména ke změnám formální povahy (vybudování nových struktur), méně již ke změnám substantivním. Což se však podle mého názoru dá očekávat – úřad se vytvoří rychle, ale vyspělá úřední kultura svůj prostor k vybudování potřebuje. Tlak kondicionality aspoň dostane palčivé problémy do jednání, přitáhne k nim pozornost a posílí reformní elementy. Celkově Pridham seznává, že mezi jednotlivými zeměmi panují značné rozdíly, efektivita unijní politiky tedy závisí zejména na vnitrostátních podmínkách. Reformní zápal po přistoupení značně ochladl a sociální učení si dává na čas. Zde by se dalo připomenout, že například v případě Řecka se obdobné nedostatky, jimiž trpí unijní nováčci, nepovedlo odstranit ani za tři desetiletí a v Itálii za více než půl století (i když u nich samozřejmě nefungovala podmíněnost jako v případě východního rozšíření).

Rozmanité zkušenosti s východním rozšířením hodlá unie využít i směrem na Balkán, jehož státy o vstup do EU usilují. Pověštinou již zahájily proces stabilizace a přidružení, nicméně s výjimkou Chorvatska je čeká ještě dlouhá cesta, provázená vyšší opatrností unie a agresivnějším uplatňováním podmíněnosti. Sofia Sebastianová v kapitole věnované Balkánu uznává, že vidina členství a právě kondicionalita významně přispěly k reformám v zemích Balkánu. Účinnost unijní politiky však sráží její nejednotnost, nejasně vymezená kritéria, která mají balkánští adepti naplnit, občasná propast mezi unijní rétorikou a praxí a přeci jen ještě stále dost vzdálená perspektiva členství pro většinu balkánských států. Unii také nepomáhá její institucionální struktura, kdy část aktivit na Balkáně probíhá

v rámci misí bezpečnostní a obranné politiky, zatímco další v rámci demokratizační politiky, takže se střetávají různé pracovní postupy Rady EU a Evropské komise, různé priority, zájmy a styl práce. Specifický problém představuje Kosovo, které většina států EU sice uznala, ale najdou se i výjimky. Autorka kritizuje, že unijní podpora demokratické stabilizace byla prakticky podřazena pod kolonku pomoci při návratu uprchlíků. Projekty na demokratickou stabilizaci trpí úbytkem finančních prostředků, které navíc nesměřují třeba na podporu občanské společnosti, ale zejména na budování institucí a ekonomický rozvoj.

Natalia Shapovalova v textu o Ukrajině zdůrazňuje, že unie se o větší vliv na dění v zemi sama připravuje často kritizovaným přístupem *top-down*, kdy se jedná především na úrovni vlád, a ostatní elementy jako opozice či nevládní organizace se upozadují. Navíc unie se zdráhá vyřknout, jaké šance na členství Ukrajina má, což sílu jejích nástrojů otupuje.

Zbylé kapitoly pojednávají o vzdálenějších regionech, jako je Střední Asie a Rada pro spolupráci v Zálivu (*Gulf Cooperation Council*), či zemích (Maroko, Irák a Nigérie), kde má unie strategické zájmy jako ropu, plyn či boj proti terorismu, a svorně kritizují upřednostnění těchto zájmů před podporou demokracie a lidských práv. Ve vztahu k Nigérii tuzemského čtenáře zaujme informace, že Česká republika se stala v roce 2007 bezkonkurenčně největším unijním exportérem zbraní do této země.

Po představení obsahu publikace si dovoluji několik poznámek. Upozorňuji, že následující pasáž nemá za cíl obhajovat demokratizační politiku unie, nýbrž polemizovat s hlavními výtkami autorů knihy. V zásadě podle všech příspěvovatelů dává EU na podporu demokracie málo prostředků, směřuje je k vládám namísto občanského sektoru, koná nesytematicky, nezohledňuje dostatečně místní specifika, podporu demokracie a lidských práv obětuje ve prospěch jiných zájmů. Dále se objevuje kritika nejasného *benchmarkingu*, tedy nejasného stanovení kritérií k poměřování výkonnosti. Stejnou výtku lze směřovat autorům, kteří nestanovují žádná kritéria, jejichž splnění od unijní demokratizační politiky očekávají. Konstatování, že kvalita demokracie se příliš nezměnila, jsou příliš vágní. Nelze rozumně očekávat, že za několik let dojde k zásadním strukturálním změnám. Spíše je na místě se ptát, zda poskytnuté prostředky vedly k zamýšleným cílům a zda by stejného efektu nemohlo být dosaženo za použití méně nákladných nástrojů. Chybí zohlednění jak institucionálních, tak finančních poměrů unie, která sice disponuje nabobtnalým rozpočtem, ale i ten naráží na své limity. Navíc EU má vnitřní problémy a zájmy, jimž dává přednost například před demokratizací Tádžikistánu.

Dále autoři zjevně vycházejí z přesvědčení, že podpora lidských práv a demokracie musí být zahraničněpolitickou prioritou a kárají, že tomu tak není, že se ustupuje zájmům jako bezpečnost a dodávky surovin. Ponechám stranou normativní úvahy a konstatuji, že v praxi mezinárodní politiky otázky lidských práv a demokratizace nehrály vůdčí roli nikdy, proto nelze očekávat, že v případě EU se mávnutím proutku kompletně popře tradice mezinárodních vztahů. Autoři pramálo zohledňují perspektivu partnera – aktivistická a robustní politika, která usiluje o ustavení demokracie v dané zemi, a tudíž o zásadní změny domácích poměrů a vývoje výrazně ovlivněné zvnějšku, by vedla k dalšímu rozšíření již tak frekventovaných kritik nového kolonialismu či hodnotového imperialismu. Má poslední polemická poznámka míří ke „zralosti“ některých zemí k demokracii – jak by vypadala třeba kampaň v Maroku, kde se míra gramotnosti pohybuje kolem 60 % (a v zemědělských oblastech ještě mnohem méně)? V těchto případech se jeví vhodnější investovat nejprve do vzdělávání obyvatelstva, což je proces dlouhodobý, a teprve až bude dostatečná většina schopna informovaného rozhodnutí ve volbách, je vhodné se posunout třeba od konstituční monarchie s voleným parlamentem s omezenými pravomocemi k plně parlamentní demokracii. Revoluční změny mohou napáchat více škod než rozumná evoluce.

Téma unijní zahraniční politiky přitahuje od devadesátých let minulého století zvýšenou politickou i akademickou pozornost. K dispozici je řádka knih (namátkou třeba

Vogler – Bretherton 2006; Keukeleire – MacNaughtan 2008 či Smith 2008) a monotematických čísel odborných časopisů (za zmínku stojí zejména *Journal of European Public Policy* 2006), v nichž se zhusta objevují přízviska jako normativní, kosmopolitní či liberální mocnost. Tyto charakteristiky si EU vysloužila díky odmítání užití síly v mezinárodních vztazích a zejména důrazem (přínejmenším rétorickým) na šíření lidských práv a demokracie a snahu o institucionalizovanou spolupráci. Výše zmíněné publikace částečně pokrývají i demokratizační a lidskoprávní rozměr unijní zahraniční politiky, v posledních letech se však vyskytly též knihy, jež se věnují čistě těmto tématům. Přímého soka recenzovanému dílu Richarda Youngse představuje sborník *Promoting Democracy and the Rule of Law. American and European Strategies* (Magen – Risse – McFaul 2009), vzešlý ze spolupráce Freie Universität Berlin a Stanford University. Při vší úctě k madridskému FRIDE se v rámci německo-americké spolupráce podařilo sestavit o něco renomovanější autorský kolektiv, čítající jména jako Krasner, Risse či Börzel, což se projevilo na kvalitě. Mimochodem do konkurenční publikace přispěli i dva experti z FRIDE, včetně Richarda Youngse. Ze srovnání pro mě lépe vychází kniha Magena a kol., která přináší zajímavou komparativní perspektivu a více akademické nadstavby, vedle níž Youngsův sborník působí „pouze“ jako soubor velmi dobře napsaných případových studií, zaměřující se i na oblasti, k nimž obvykle není mnoho informací. V každém případě knihovny a zájemci o témata zahraniční politiky EU nebo vnější politiky lidských práv a demokratizace pořízením ani jedné z obou jmenovaných knih neprohloupí.

Hubert Smekal

Literatura

- *Journal of European Public Policy* 2006, Vol. 13, No. 2.
- Keukeleire, Stephan – MacNaughtan, Jennifer (2008): *The Foreign Policy of the European Union*. New York: Palgrave.
- Magen, Amichai – Risse, Thomas – McFaul, Michael (2009): *Promoting Democracy and the Rule of Law. American and European Strategies*. New York: Palgrave.
- Smith, Karen E. (2008): *European Union Foreign Policy in a Changing World*. 2nd ed., Cambridge: Polity Press.
- Vogler, John – Bretherton, Charlotte (2006): *The European Union as a Global Actor*. 2nd ed., Oxon: Routledge.