

Frank Schimmelfennig: The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric.

1st ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, 338 stran, ISBN 0-521-53525-5.

Schimmelfennigova práce je užitečná tím, že se pokouší zaplnit mezeru ve zkoumání východního rozšíření evropských organizací – Evropské unie (EU) a Severoatlantické aliance (NATO). Zatímco většina prací, zabývajících se (nejen východním) rozšířením EU a dalších organizací, má podobu popisných prací nebo analýz zahraniční politiky jednotlivých zúčastněných zemí, Schimmelfennig se pokouší o zkvalitnění znalostí o procesu rozšiřování jejich teoretickým ukotvením. Autor je veden úsilím o co největší generalizaci a má ambice vybudovat konzistentní teorii rozšiřování evropských regionálních organizací, založenou na hypotéze, že všechny tyto organizace jsou na prvním místě reprezentanty liberální komunity států, sdílejících stejné hodnoty a normy, a že mechanismus rozšiřování těchto organizací je shodný. Pomocí této hypotézy hledá odpověď na základní otázky, týkající se nejdůležitějších rozhodnutí o rozšíření EU a NATO: „*Proč se chtěly státy střední a východní Evropy stát členy NATO a EU? Proč se obě organizace rozhodly expandovat do střední a východní Evropy (SVE)? Jak dospěly k tomuto rozhodnutí? Jaký byl mechanismus výběru nových členů z řad států SVE?*“ (Schimmelfennig, 2003, s. 3.) Schimmelfennig tedy jednak provádí analýzu přesně definovaného problému, jednak obohacuje teorie evropské integrace o nový přístup, který také ihned testuje. Jeho teoretická analýza rozšíření regionálních organizací vychází z nejživější diskuze v současné teorii mezinárodních organizací – z *diskuze mezi racionalismem a konstruktivismem*. Jeho přístup k oběma teoretickým proudům je poměrně kreativní a ve své práci se snaží překonat problémy, které se v souvislosti s rozšiřováním evropských organizací před oběma teoretickými směry objevují. Představená hypotéza – *sociologický institucionalismus v kombinaci s rétorickým jednáním* – je jakousi třetí cestou mezi racionalismem a konstruktivismem.

Hypotéza liberální komunity představuje model, s jehož pomocí se Schimmelfennig pokouší vysvětlit příčiny východního rozšíření evropských organizací, tedy najít odpověď na první dvě výše uvedené otázky: Proč došlo k rozšíření v takové podobě a rozsahu, jak jej známe. Podle této hypotézy mezinárodní organizace reprezentují a zároveň pomáhají budovat určitou mezinárodní komunitu států (autor se hlásí ke státocentrismu). Státy se pohybují v kulturním a institucionálním prostředí strukturovaném kolektivními (sdílenými) hodnotami a normami. Identita, zájmy a chování těchto aktérů jsou intersubjektivně konstruovány v *historickém kontextu sociálních a kulturních norem*. Státní aktéři nejednají instrumentálně na základě egoistické kalkulace vlastního užitku, ale v souladu s internalizovanými kulturními hodnotami a společenskými normami.

Jednotlivé mezistátní organizace reprezentují hodnoty a normy společné pro konkrétní komunitu států. Přitom identita aktérů je v ideově a normativně strukturovaném prostředí chápána jako mnohvrstevná, mohou tedy existovat organizace reprezentující mezinárodní komunitu na různých úrovních. Více inkluzivní (až globální) mezinárodní organizace reprezentují komunitu s úžeji vymezeným souborem sdílených hodnot a pravidel (např. státní suverenita v případě OSN) a členové takto definované komunity mají pouze vágní představu o příslušnosti k jednomu celku. EU a NATO (popřípadě další evropské regionální organizace) reprezentují jednu evropskou komunitu států, jejichž identita odráží intersubjektivně sdílené hodnoty a normy. „Evropský“ je v tomto smyslu pouze v omezené míře definováno geografickou příslušností a historickou spřízněností, důležitější je společná *víra v liberální hodnoty* a jednání států v souladu s liberálními normami. Ve vnitřní politice se tyto hodnoty projevují důrazem na právní stát, pluralitní společnost a reprezentativní demokracii, ale také ochranou vlastnických práv a tržní ekonomikou. Ve sféře

mezinárodních vztahů jsou liberální hodnoty charakterizovány vírou v demokratický mír a multilateralismus.

Hypotéza liberální komunity má určité důsledky pro analýzu rozšiřování mezinárodních organizací. To, zda stát setrvá ve svazku organizace, závisí především na míře identifikace s hodnotami a s normami, které jí jsou vlastní. Podle této hypotézy, čím více bude třetí země uznávat normy a hodnoty, které konstituují danou organizaci, tím více bude usilovat o institucionalizaci vztahů a o členství v této organizaci. Zároveň roste i její šance na přijetí do organizace, která hodnotí kandidáty na vstup pouze podle toho, do jaké míry dodržují normy a zásady dané mezinárodní komunity. Vzhledem k tomu, že zde hovoříme o hodnotách a o normách, které sdílejí všichni členové organizace, bude mezi nimi panovat konsenzus ohledně výběru kandidátů a načasování jejich vstupu. Nejdůležitějším pojmem pro proces rozšiřování takto definovaných mezinárodních organizací se stává *mezinárodní socializace* nových členů. Mezinárodní socializace znamená „*internacionalizaci pravidel komunity*“ (Schimmelfennig, 2003, s. 73), tj. adopci jejich pravidel jedním státem ve vnitřní i zahraniční politice a přijetí závazku usilovat o její cíle a hodnoty.

Proti sociologickému institucionalismu (hypotéze liberální komunity) staví Schimmelfennig klasický *racionalistický institucionalismus*. Vzhledem k prominentnímu postavení v diskurzu teorie mezinárodních vztahů začíná *první část* své analýzy právě touto konkurenční hypotézou. Nejdříve připomíná základní předpoklady racionalistické analýzy mezinárodních organizací a teorie klubu jako dominantního konceptu, vysvětlujícího optimální velikost mezinárodní organizace. V rámci racionalistického institucionalismu autor rozlišuje tři základní teoretické přístupy. *Defenzivní realismus*¹ je založen na maximalizaci bezpečnosti jako na základním principu a vyvažování jako na optimálním chování aktérů. Naproti tomu *ofenzivní realismus*² považuje za hlavní motiv jednání států maximalizaci moci. Pro některé země je výhodné porušit status quo rovnováhy moci a usilovat o nejbezpečnější pozici v systému – o pozici hegemonu. Tyto realistické přístupy jsou doplněny ještě o *neoliberalismus*,³ podle něhož se aktéři pohybují v systému charakterizovaném vzrůstající interdependencí, snaží se maximalizovat především vlastní blahobyt (absolutní zisky ze spolupráce). Přítom maximalizace blahobytu může znamenat maximalizaci nejrůznějších druhů materiálních výhod: ekonomických, bezpečnostních, institucionálních (zvyšování efektivity spolupráce) a dalších. Na základě obecných poznatků těchto přístupů o podmínkách, charakteru a možnostech mezistátní spolupráce jsou formulovány a testovány hypotézy východního rozšíření Evropské unie a Severoatlantické aliance.

Celá racionalistická analýza (a ve druhé části publikace zase konstruktivistická analýza) si klade za cíl vysvětlit nejvýznamnější rozhodnutí o rozšíření obou mezinárodních organizací. Tímto zásadním okamžikem byl pro EU i pro NATO rok 1997, kdy bylo rozhodnuto zahájit s vybranými zeměmi SVE vstupní jednání a přejít ve vzájemných vztazích od asociačních dohod (respektive od Partnerství pro mír) k plnohodnotnému členství. Autor zkoumá, zda bezpečnostní, mocenské či jiné materiální výhody východního rozšíření NATO a EU byly dostatečné na to, aby generovaly na jedné straně zájem států SVE o vstup a na druhé straně zájem stávajících členů o přijetí některých z kandidátských zemí. Pokud se týká motivace zemí SVE ke vstupu do NATO, jako nejsilnější motivy se zdá potenciální hrozba ze strany Ruska, schopnost NATO na tuto hrozbu adekvátně odpovědět a nevhodnost jiných institucionálních řešení (Partnerství pro mír). Jiná situace ovšem nastává na straně členských států, které nemají racionální důvod jít v integraci za Partnerství pro mír (PfP). Důvodem je především jejich vyšší bezpečnost vzhledem k oslabené pozici Ruska po skončení studené války a spíše rozředění než posílení vojenských kapacit aliance po vstupu nových členů se zastaralou a nekompatibilní výzbrojí. Partnerství pro mír nabízelo za menší náklady (bez závazku k obraně zemí SVE a bez popuzení Ruska) většinu výhod, které v té době členské státy požadovaly: především spolupráci v bezpečnostních otázkách a stabilizaci regionu. Stejně podmínky existovaly též při druhém rozšíření v roce 2004, kdy NATO nemělo důvody k rozšíření; Evropa nečelila žádné nové hroz-

bě a situace na Balkáně byla stabilizována. Podobná situace podle Schimmelfennigova názoru nastává v případě východního rozšíření EU. Není pochyb o tom, že plnoprávné členství zemí SVE v Unii *pro ně představuje neoptimálnější variantu* uspořádání vzájemných vztahů. Na rozdíl od Evropských dohod, zakládajících přidružení (asociaci), jim umožňuje nejen přístup na vnitřní trh, ale i ke zdrojům Společné zemědělské politiky a strukturálních fondů. Zároveň racionalistické přístupy nedokáží vysvětlit, proč EU zahájila vstupní rozhovory s vybranými zeměmi SVE. Rozšíření Unie *pro členské státy přináší spíše čistou ztrátu*. I kdyby vstup kandidátů ze SVE generoval čistý přínos pro stávající členy Unie, autor pochybuje o tom, že by byl vyšší než čistý zisk z režimu asociačních dohod, a to především kvůli vyššímu zatížení rozpočtu a snížené efektivnosti rozhodování v rozšířené Unii. Podle Schimmelfenniga nejsou racionalistické přístupy schopny vysvětlit, proč bylo zemím SVE v roce 1997 nabídnuto plnohodnotné členství v západoevropských organizacích. U obou organizací existovala alternativní institucionální uspořádání, která nabízel lepší poměr mezi zisky a vynaloženými (a očekávanými) náklady: Evropské dohody a Partnerství pro mír.

Ve druhé části se Schimmelfennig věnuje samotné analýze z pohledu *sociologického institucionalismu*. Teoretickým východiskům této analýzy jsem se věnoval již výše, a proto se zaměřím přímo na aplikaci hypotézy liberální komunity na východní rozšíření, respektive na její testování. Hned v úvodu své empirické analýzy autor poukazuje na to, že okolnosti vzniku EU a NATO, jejich základní smlouvy a pravidla přijímání nových členů nasvědčují tomu, že identita a úloha obou organizací jsou v souladu s touto hypotézou. Konkrétně jak NATO, tak i ES si vedle růstu blahobytu kladly za cíl socializaci poválečného Německa do komunity evropských liberálních demokracií a prohlubování vzájemné interdependence. Dále jak NATO, tak ES/EU se ve své vnitřní politice a při kolektivním rozhodování řídí principy komunity, kterou reprezentují. Požadavky kladené na nové členy také odpovídají spíše sociologické hypotéze než racionalistické. Plnění politických kritérií (respekt vůči lidským právům, demokratický právní stát) bylo na rozdíl od ekonomických striktně vyžadováno a představovalo nejdůležitější kritérium pro výběr kandidátů na vstup do EU i do NATO. Loajalita vůči hodnotám a normám komunity byla nutnou a do určité míry i postačující podmínkou pro zahájení vstupních jednání s kandidáty ze SVE. Rychlost implementace liberálních hodnot a norem v jednotlivých zemích zhruba odpovídala rychlosti jejich přibližování k oběma organizacím (uzavření asociačních dohod, účast na Partnerství pro mír, zařazení mezi kandidáty v různých vlnách, zahájení jednání o vstupu...). Schimmelfennig na základě těchto údajů vyvozuje, že hypotéza liberální komunity úspěšně vysvětluje, proč NATO a EU expandovaly do SVE, a způsob výběru kandidátů. Ovšem není zcela schopna objasnit konečný počet kandidátů a načasování zahájení přístupových jednání, které se navíc u obou organizací liší.

Objevuje se ale otázka, zda je možné sociologické vysvětlení východního rozšíření NATO a EU zobecnit, zda není pouze důsledkem zvláštností kandidátských zemí, situace po skončení studené války a specifik obou organizací. Autor se proto rozhodne rozšířit svou analýzu o třetí organizaci (Radu Evropy), na celé období jejich existence, na všechny evropské země (region Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě /OBSE/) a na všechny formy institucionalizace vzájemných vztahů: na první akt institucionalizace vzájemných vztahů (většinou obchodní dohoda), na žádost o přijetí, na vstup do organizace a na vyloučení z ní. Statistickou metodou *analýzy historických událostí* potom zkoumá podmínky (proměnné), za nichž k těmto událostem v čase dochází. Testovanými proměnnými jsou proměnné, indikující soulad zahraniční a domácí politiky s liberálními normami, a do analýzy jsou zahrnuty i proměnné, pokrývající vliv konkurenčních hypotéz. Výsledkem testu je zjištění, že rozšiřování západoevropských organizací je systematicky značně závislé na dodržování liberálních demokratických norem ve vnitřní politice a mnohem méně na liberálních normách zahraniční politiky. Nízká relevance materiálních a kulturních proměnných ukázala slabou pozici konkurenčních hypotéz. Významný vliv dodržo-

vání demokratických norem na pravděpodobnost institucionalizace vztahů a přijetí do NATO, do EU a do Rady Evropy umožňuje potvrdit hypotézu liberální komunity a ukazuje statistickou nevýznamnost problémů uvedených výše.

Doposud nám sociologický institucionalismus dává odpověď pouze na otázku, proč k východnímu rozšíření NATO a EU došlo. Empirické testování potvrdilo, že „*státy usilují o členství a jsou přijaty do regionálních organizací, jestliže sdílejí identitu, hodnoty a normy mezinárodní komunity, které tyto organizace reprezentují*“ (Schimmelfennig, 2003, s. 152). Kromě výsledků rozšíření je ale třeba vysvětlit i proces, jakým k němu došlo, respektive *mechanismus, jakým zúčastněné státy dospěly k rozhodnutí o rozšíření*. Schimmelfennig ve *třetí části* knihy konstruuje procesní hypotézy tak, aby reflektovaly vliv liberálních norem na výsledek rozšíření a aby pokrývaly celé spektrum mezi racionalistickým a sociologickým institucionalismem. Jednotlivé hypotézy (habituální, normativní, komunikativní a rétorické jednání) se liší podle toho, na jaké úrovni se projevuje vliv norem, zda na úrovni kognitivních struktur, cílů (zájmů), chování, či až výsledného kolektivního rozhodnutí. Čistě racionální jednání představuje nulovou hypotézu, kdy kolektivní rozhodnutí reflektuje pouze egoistické preference aktérů a jejich relativní vyjednávací sílu, nikoli tedy sdílené hodnoty a normy. Naproti tomu habituální a normativní jednání nejlépe odpovídají čistě sociologickému „*jednání podle logiky vhodnosti*“.⁴

Schimmelfennig začíná svou empirickou analýzu právě habituálním a normativním jednáním a hned záhy konstatuje, že situace na počátku rozšiřovacího procesu neodpovídá ani jedné z těchto hypotéz. Státy SVE, které byly považovány za demokratické, původně nežádaly o členství v NATO (Václav Havel dokonce navrhl jeho zrušení) a podporovaly panevropský systém kolektivní bezpečnosti, založený na Konferenci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (KBSE). Obrat v jejich přístupu k NATO je vnímán jako čistě instrumentalistický. Také počáteční pozice členských států NATO a EU k rozšíření těchto organizací byla přinejmenším vlažná a opatrná. Preference členských států NATO a EU byly čistě racionalistické a vyplývaly z egoistických a individuálních kalkulací bezpečnostních, ekonomických i dalších materiálních zájmů. V počáteční fázi byl vstup zemí SVE do NATO a do EU zamítnut a jako neoptimálnější řešení bylo realizováno Partnerství pro mír a asociální dohody. Podle Schimmelfennigova názoru tak představuje východní rozšíření dvojí problém (*double puzzle*) pro současnou diskuzi mezi racionalismem a konstruktivismem. Racionalismus není na rozdíl od konstruktivismu schopen vysvětlit výsledky rozšíření (proč k němu došlo) a standardní sociologické procesní hypotézy zase jeho mechanismus (jakým způsobem k němu došlo).

Jako řešení tohoto problému Schimmelfennig ve *čtvrté části* své práce navrhuje hypotézu tzv. *rétorického jednání*. Ta nabízí příčinnou souvislost mezi egoistickými preferencemi a instrumentálním vyjednáváním na počátku rozšiřovacího procesu na straně jedné a normativním výsledkem hypotézy liberální komunity na straně druhé. Rétorické jednání předpokládá slabě socializované egoistické hráče. Členské státy sice náležejí k jedné komunitě a sdílejí její konstitutivní hodnoty a normy, ale jejich identifikace s komunitou není natolik silná, aby jednaly podle logiky vhodnosti. Jejich kolektivní identita neformuje jejich kognitivní struktury, dlouhodobé cíle ani aktuální preference. Rétorické jednání je jinými slovy: „... *strategické použití a výměna argumentů, opírajících se o ideály sdílené v prostředí, v němž se aktér i jeho oponent pohybují*.“ (Schimmelfennig, 2003, s. 199.) Jednotliví aktéři se v konkrétních situacích nechovají automaticky podle standardů legitimacy svého společenství, ale sledují své materiální cíle a jednají strategicky a instrumentálně. Aktér se nesnaží o dodržování pravidel, ale snaží se přesvědčit své oponenty a publikum, že tato sdílená pravidla dodržuje. Hlavním zájmem hráčů je jejich vlastní image a vážnost, které požívají ve svém společenském prostředí (v mezinárodní komunitě), a proto k obhajobě svých egoistických zájmů zásadně používají rétoriky kolektivních hodnot a norem. Význam legitimacy, image a vážnosti je dán tím, že státy jsou politickými hráči, jednajícími v kulturně a institucionálně strukturovaném prostředí, kteří potřebují legi-

RECENZE

timitu k tomu, aby byli politicky úspěšní. Sociální aktéři mohou sdílenými pravidly libovolně manipulovat (nemohou je však sami vytvářet), jsou ale neustále pod kontrolou ze strany svých oponentů a publika, zda je jejich chování konzistentní s takto prezentovanými pravidly. Použitím argumentace, založené na sdílených hodnotách a normách, se výrazně posiluje pozice těch států, jejichž egoistické zájmy jsou s nimi v souladu. Jejich oponenti jsou chyceni do tzv. *rétorické pasti*; je veřejně odhalena nelegitimita jejich chování a skrze zahanbení a společenský i morální nátlak jsou přinuceni změnit své jednání.

V závěru své práce Schimmelfennig úspěšně testuje svou hypotézu rétorického jednání na případech východního rozšíření NATO a EU a odmítá poslední konkurenční hypotézu komunikativního jednání. V případě rozšíření EU i obou rozšiřovacích kol NATO použily státy SVE k prosazení svých zájmů emotivně zabarvené argumenty, opírající se o ideové základy komunity, za jejíž staronové členy se prohlašovaly. Tyto země se snažily apelovat na morální odpovědnost Západu za vývoj demokracie v regionu SVE, vyplývající z jeho podpory lidských práv a disidentských hnutí v době studené války. Nepřijetí nových členů ze SVE by vážně poškodilo pověst NATO a EU v tomto regionu a *ohrozilo jejich identitu, založenou na liberálních hodnotách a normách*. Podobné rétorické argumenty, přesně šité na míru publiku místních elit, používali zastánci rozšíření NATO k prosazení své vůle také uvnitř americké administrativy a německé vlády. Podle Schimmelfennigova názoru se již v momentu vzniku Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO) západoevropské země přihlásily nejen k ideálům liberalismu a demokracie, ale i k ideálu panevropství. Po roce 1989 se kandidátské země nejdříve přihlásily k této evropské identitě a poté využily panevropského prvku v západoevropském integračním procesu. Odhalením nesouladu mezi dřívějšími politickými a morálními závazky a současnou praxí dokázali zastánci rozšíření „zostudit“ a zdiskreditovat oponenty východního rozšíření. Ti sice nezměnili své názory, avšak k jejich souhlasu s rozšířením stačilo jejich uvíznutí v „rétorické pasti“.

Schimmelfennigova práce představuje jedno ze základních děl nejen pro studium dílčího problému rozšiřování EU a NATO, ale i pro studium teorií evropské integrace obecně. Jak jsem již uvedl na začátku této recenze, autor se snaží obohatit teorie evropské integrace o nový, tvůrčí přístup. Zdá se, že se *rozšiřování EU stalo kontinuální součástí jejího politického života* a že jednotlivé teorie budou proto stále častěji poměřovány podle schopnosti vysvětlit tento fenomén. Schimmelfennig se zároveň pokouší překlénout rozepru v rámci diskuze mezi racionalismem a konstruktivismem. Ukazuje, že je možné oba teoretické proudy skloubit do jedné životaschopné hypotézy.

Vít Beneš

¹ Např. Waltz, Kenneth N.: *Theory of International Politics*. New York: Random House, 1979.

² Např. Mearsheimer, John J.: *The False Promise of International Institutions*. *International Security*, No. 19 (1995), s. 5–49.

³ Např. Keohane, Robert O. – Nye, Joseph S.: *Power and Interdependence*. *World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown, 1977.

⁴ Blíže viz např. March, James – Olsen, Johan P.: *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press, 1989.