

***Iris Kempe (ed.): Beyond EU Enlargement. Volume 1.
The Agenda of Direct Neighbourhood for Eastern Europe.***

1st ed. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 2001, 281 stran, ISBN 3-89204-548-8.

Recenzovaná publikace, vydaná Nadací Carla Bertelsmanna, přispívá k bližšímu porozumění často opomíjeným aspektům východního rozšíření Evropské unie (EU). Představuje první ze dvou knih analyzujících dopady rozšíření EU o bývalé socialistické státy střední a východní Evropy a zabývá se jeho dopady na bývalé státy Sovětského svazu. Druhý díl se pak věnuje analýze situace v oblasti Balkánského poloostrova. Cílem publikace je podle názoru profesora *Wenera Weidenfelda* z Centra pro aplikovaný výzkum politiky v Mnichově (CAP) „komparativním způsobem analyzovat rizika a výzvy, které představují [tyto – pozn. aut.] dva hraniční regiony EU“ (*Kempe /ed./, 2001, s. 8*), a tím přispět ke konstruktivnímu dialogu mezi státy východní Evropy a budoucí rozšířenou EU. Recenzovaná publikace, na jejíž tvorbě se podíleli přední odborníci z východní a západní Evropy, je rozdělena do dvou tematických celků. První z nich se zabývá analýzou dopadu východního rozšíření EU na budoucí „hraniční státy“ EU. Ve druhé části publikace autoři analyzují kontroverzní otázky (menšiny, vízovou problematiku, regionální spolupráci, bezpečnost), které mají dopad na celoevropskou stabilitu a bezpečnost.

V úvodní kapitole *Iris Kempe a Wim van Meurs* (oba z mnichovského CAP) prezentují západní pohled na problematiku strategických výzev a rizik východního rozšíření EU a dopad tohoto rozšíření na stabilitu a bezpečnost v Evropě s ohledem na procesy „jdoucí za rozšíření EU“ (*Kempe /ed./, 2001, s. 11*). Z hlediska EU jsou státy, které se po východním rozšíření EU stanou přímými sousedy EU, důležité pro stabilitu celé Evropy, neboť tato oblast představuje zdroj rizik a nestability pro celý kontinent. Jde zejména o bezpečnostní rizika nového typu, zahrnující sociálně-ekonomická rizika, vyplývající z nedostatečné transformace, nelegální migraci či organizovaný zločin. Konkrétní problémy autoři vidí např. v nevyřešeném statutu ruských menšin v pobaltských státech, v nejasných hranicích mezi Ruskem a pobaltskými státy, v nevyřešeném statutu Kaliningradu, ve „zmrzlých konfliktech“ (Čečensko), jakož i v riziku nezapojení Ruska do dialogu mezi EU a postsovětskými státy.

Cílem EU při jednání s těmito státy musí být proto „*export stability* [do těchto států – pozn. aut.] *bez importu nestability*“ do EU (*Kempe /ed./, 2001, s. 12*). EU by proto měla podporovat transformační procesy v těchto zemích, napomáhat k mírovému řešení sporů a stanovovat právní normy jako vodítko pro vnitropolitický vývoj jednotlivých států. Měla by být schopna rovněž nabídnout těmto státům konkrétní perspektivy jejich případného začlenění do evropských struktur v budoucnosti tak, aby vyplnila strategické vakuum v oblasti bývalého Sovětského svazu. Současně by politika EU měla zabránit vzniku nové dělící linie mezi perspektivními kandidáty EU a státy, u nichž nebyla tato perspektiva doposud formulována, což má značný destabilizační efekt jak na vnitřní, tak i zahraniční politiku těchto států. Tento pocit nového rozdělení Evropy může být překonán prostřednictvím různých programů spolupráce EU s postsovětskými státy.

Konkrétní problémy budoucího vnitropolitického vývoje postsovětských států a jejich zahraničněpolitické orientace, jakož i rizika pro EU, jsou analyzována v následujících kapitolách přímo odborníky z daných států. V první analýze se *Timofei Bordachev* (*Evropský institut Ruské akademie věd*) věnuje vývoji vztahů Ruska a EU. Ačkoli poukazuje na neexistenci jednoznačné zahraničněpolitické koncepce Ruska ve vztahu k EU, zdůrazňuje, že EU je ruskými představiteli vnímána pozitivně jako alternativa k NATO. Rusko vnímá EU nejen jako ekonomického a politického partnera, ale rovněž jako stabilizační faktor v Evropě. EU však Rusko nevnímá pouze pozitivně jako partnera, ale též jako potenciál-

ní zdroj nestability ve svém „přímém sousedství“. Tato nestabilita pramení z nekonzistentního vnitropolitického vývoje v Rusku, z nedokončeného transformačního procesu, z neexistence silné občanské společnosti a z nejasné koncepce zahraniční politiky dané velkým počtem aktérů ovlivňujících formování ruské zahraniční politiky. Po východním rozšíření EU mohou být destabilizačním faktorem rovněž nevyřešené otázky mezi Ruskem a postsovětskými republikami (ruské menšiny v Pobaltí, neratifikované dohody o hranicích s pobaltskými státy, nevyjasněný statut Kaliningradu), jakož i „zamrzlé“ či potenciální konflikty (Čečensko, Tatarstán).

Oleksandr Pavliuk (EastWest Institut v Kyjevě) v další kapitole analyzuje vztahy EU a Ukrajiny jako budoucího přímého souseda EU. Poukazuje na provázanost vývoje v EU a na Ukrajině, neboť vnitropolitický vývoj v této zemi má podle jeho názoru dopad na vývoj v regionu i v EU samotné. Spolupráce EU a Ukrajiny je pro obě strany přínosná, avšak nejednoznačně formulovaná politika EU vůči uvedené zemi je tamními politiky i občany chápána negativně. Na rozdíl od současných kandidátských států EU nikdy Ukrajině neposkytla žádné konkrétní informace ohledně možného budoucího členství v evropských strukturách, ačkoli integrace Ukrajiny do evropských struktur patří k dlouhodobým prioritám ukrajinské zahraniční politiky. Tento nedostatek jasné perspektivy vede nejen k deziluzím ohledně integračního procesu, ale i k nárůstu moci protievropských sil na Ukrajině, a tak má významný vliv na stabilitu oblasti. Další závažnou otázkou pro Ukrajinu je zpřísnění vízového režimu po začlenění kandidátských států do EU (zejména po vstupu Polska), které by podle autorova názoru významně oslabilo přeshraniční spolupráci států a vedlo ke komplikacím ve styku mezi příslušníky národnostních menšin na obou stranách společné hranice. EU proto musí k problematice víz přistupovat citlivě, aby nedošlo k dalšímu zhoršení situace v regionu a k nárůstu sociálního i ekonomického napětí, které by mělo destabilizační efekt též na Evropskou unii.

Vývoj vztahů mezi EU a Běloruskem analyzují ve třetí kapitole *Anatoly Lebedko (jeden z předních představitelů běloruské opozice a bývalý prezident Běloruské euroatlantické asociace) a Kirk Mildner (pracovník německého velvyslanectví v Kyjevě)*. Podle jejich názoru Bělorusko představuje vzhledem k autoritativnímu Lukašenkovu režimu nestabilní zemi jak politicky, tak i ekonomicky a sociálně (politicko-ekonomická závislost na Rusku, potenciální etnické konflikty s polskou a litevskou menšinou, centrálně řízená ekonomika, neexistence občanské společnosti a politické opozice). Izolace Běloruska se odráží i v nevýrazném zastoupení EU v této zemi, které je realizováno pouze prostřednictvím technické kanceláře. V závěru analýzy autoři nastiňují čtyři možné scénáře dalšího vývoje v Bělorusku. EU zde může napomoci k reformám zintenzivněním vzájemných vztahů, podporou proevropské orientace Běloruska i běloruské opozice a zavedením programů pro rozvoj občanského sektoru (dodržování lidských práv, zlepšení vynuovení práva, zlepšení činnosti demokratických institucí...), čímž může zároveň přispět k naplnění pozitivního vývojového scénáře.

Posledním postsovětským státem, jehož vztahy s EU jsou v knize analyzovány, je Moldavsko. *Alla Skvortova (Institut interetnických studií Akademie věd v Moldavsku)* poukazuje na skutečnost, že Moldavsko by se po východním rozšířením EU mohlo stát výrazným zdrojem nestability, protože se zde politická a ekonomická transformace potýká s nesčetnými problémy, v zemi je napjatá etnická situace, Moldavsko nemá oficiálně stanovenou uznávanou hranici s Ukrajinou a nevyřešené spory existují i s Rumunskem. Situaci navíc komplikuje přítomnost ruských vojsk na území separatistické Transdněsterské moldavské republiky. Po vstupu Rumunska do EU hrozí zemi izolace, zhoršení situace v hraničních oblastech po zavedení víz a pokles spolupráce v regionu. EU má naopak obavu z velkého množství Moldavanů, kteří mají moldavské i rumunské občanství a jejichž status by musel být speciálně upraven ještě před vstupem Rumunska do EU, aby se zabránilo nárůstu imigrace do Unie. EU by mohla přispět ke snížení bezpečnostních rizik, plynoucích z nestability Moldavska, aktivní účastí při řešení separatistického konfliktu

v Podněstí za spolupráce s Ruskem, finanční podporou reforem a zajištěním alternativních zdrojů energie, čímž by zároveň napomohla ke snížení závislosti této země na Rusku.

Ve druhé části recenzované publikace jsou komparativním způsobem analyzovány jednotlivé problematické otázky vztahů mezi EU a postsovětskými státy, které budou po východním rozšíření EU přímými sousedy Unie. V první kapitole se *Eiki Berg a Wim van Meurs* věnují problematice národnostních menšin v regionu jako možnému zdroji nestability a etnických i teritoriálních konfliktů. Jejich analýza se zaměřuje na situaci významných národnostních menšin v postsovětských státech a na jejich možný destabilizační efekt. Autoři varují před existencí „etnopolitiky“ a „etnoekonomiky“ v těchto státech (*Kempe /ed./, 2001, s. 131*). S ohledem na východní rozšíření EU kladou důraz zejména na zlepšení postavení ruské menšiny v pobaltských státech (v Estonsku a v Lotyšsku). V závěru pak přicházejí s praktickými doporučeními pro politiku EU ve vztahu k menšinám po východním rozšíření Unie, v jehož důsledku budou vzájemné styky mezi příslušníky menšin v mnoha případech ztíženy zavedením vízové politiky v souladu se *Schengenskými dohodami*. EU by proto měla citlivě zvažovat udělování víz příslušníkům národnostních menšin, jejichž původní státy se v důsledku rozšíření staly členy EU. Podle názoru autorů EU může rovněž přispět ke stabilizaci regionu snížením etnického napětí diplomatickým tlakem na státy porušující práva menšin a stanovováním základních norem i principů regulujících menšinové otázky tak, aby se předešlo eskalaci napětí v oblasti.

Problematikou víz a ochrany hranic se ve druhé kapitole druhé části zabývají *Jacek Cichocki (Centrum východních studií ve Varšavě) a Barbara Lippertová (Ústav pro evropskou politiku v Berlíně)*. J. Cichocki nabízí východní pohled na tuto problematiku, B. Lippertová na tuto problematiku nazírá ze západního pohledu, avšak přes tyto rozdílné perspektivy jsou hlavní závěry obou autorů téměř identické. Lippertová ve své analýze uvádí hlavní důvody vedoucí EU k přísné vízové politice s postsovětskými státy, jimiž jsou především (nelegální) migrace či obava z importu organizovaného zločinu do EU. Zavedení víz proto ze strany EU považuje za nezbytnost, přičemž je však nutné postupovat způsobem, aby byly co nejméně poškozeny zájmy EU i jejich budoucích přímých sousedů. Konkrétní problémy komplikujícími problematiku víz a kontroly hranic jsou neexistence smluv o hranicích mezi pobaltskými státy a Ruskem, nedořešený status Kaliningradu a významný negativní dopad zavedení víz na menšiny (zejména Polsko – Ukrajina). Nejdůležitější však podle názoru autorů je, aby po východním rozšíření EU nevznikla v Evropě nová dělící linie. Povinné zavedení víz novými členy EU v souladu se schengenským režimem a přísnější kontrola hranic by totiž mohly mít tento efekt, styky mezi pohraničními regiony by zeslábly, ekonomická spolupráce a pohyb osob přes hranice by se ztížily, a tak by se v myslích lidí vytvořila psychologická bariéra. Podle názoru Chichockiho může EU významně přispět k překonání tohoto pocitu cílenou informační kampaní předcházející zavedení víz, diferenciováním přístupem k udílení víz (zjednodušení procedury pro příslušníky menšin, pro obyvatele příhraničních oblastí, pro rodinné příslušníky atd.) a zavedením opatření, která by nadále umožňovala přeshraniční obchod a spolupráci.

Přeshraniční spolupráci se komparativním způsobem věnuje třetí kapitola. *Taras Voznyak (Ústav mezinárodních vztahů ve Lvově)* analyzuje regionální spolupráci mezi EU a zeměmi střední a východní Evropy z ukrajinského pohledu. Poukazuje na nutnost úzké spolupráce EU a Ukrajiny, založené na stejných zájmech v rámci euroregionů (s Polskem, s Běloruskem a s Litvou) na státní, regionální i městské úrovni. Příklady této spolupráce zahrnují vytváření zón volného obchodu, spolupráci školských institucí, vytváření regionálních bank, kooperaci nevládních organizací, vytvoření regionálních televizních stanic či rozšíření počtu hraničních přechodů. Za příkladnou spolupráci T. Voznyak považuje Lvovský region, který by se podle jeho názoru mohl stát „výkladní skříní“ Ukrajiny pro EU a napomoci k překonání chápání Ukrajiny jako „území, které nikomu nepatří“ (*Kempe /ed./, 2001, s. 207*).

Západní pohled na regionální spolupráci pak nabízí *Douglas Merrill (CAP)*. Z hlediska EU je přeshraniční spolupráce důležitá pro zajištění stability a bezpečnosti v regionu. Spo-

RECENZE

lupráce mezi rozšířenou EU a sousedními postsovětskými státy musí vycházet z překonání negativního historického dědictví a musí respektovat zájmy obou partnerů. Příkladem fungující spolupráce v regionu je podle autorova názoru institucionalizovaná spolupráce v rámci iniciativ *Severní dimenze EU*, *Severoevropská iniciativa*, *Rada baltských států* či vytváření euroregionů na hranici mezi v budoucnosti rozšířenou EU a postsovětskými státy. EU může napomoci k úspěšnému rozvoji přeshraniční spolupráce podporou těchto aktivit, financováním programů přeshraniční spolupráce a diferencovaným přístupem k zavádění víz, která mohou vážně ohrozit regionální spolupráci.

Poslední analyzovanou otázkou je problematika panevropské bezpečnosti. Polské chápání panevropské bezpečnosti analyzují *Eva Feldmannová (CAP) a Bartolomiej Sienkiewicz (Centrum východních studií ve Varšavě)*, západní pohled na evropskou bezpečnost prezentuje *Iris Kempe*. Autoři obou studií se shodují na nutnosti širšího chápání bezpečnosti, které zahrnuje nejen „klasická“ bezpečnostní rizika, ale zejména komplexní rizika nového typu (migrace, organizovaný zločin apod.). Hlavní bezpečnostní rizika spatřují v nedořešeném statutu Kaliningradu a separatistické Podněsterské republiky, v nerovnoprávném postavení ruských menšin v Pobaltí, v nevyjasněných hranicích mezi Ruskem a Pobaltím a v politické, sociální, ekonomické i etnické nestabilitě postsovětského prostoru. EU musí podle jejich názoru sehrát důležitou roli v prevenci eskalace konfliktů. Imperativem by pro ni měla být rovněž pomoc transformujícím se ekonomikám a podpora přeshraniční spolupráce, čímž by se eliminovala možná politická, bezpečnostní, ekonomická i sociální rizika v postsovětských státech. Při řešení sporných otázek musí EU postupovat v souladu s Ruskem. Aktivnější roli EU v oblasti bezpečnosti brání však nejasná bezpečnostní identita EU i omezené zdroje EU pro aktivní řešení již existujících konfliktů.

Přes obsahovou různost témat kniha jako celek působí velmi kompaktně a přináší zajímavý pohled na opomíjené aspekty východního rozšíření EU. Její autoři sami poukazují na nutnost určitých zjednodušení při vyvozování závěrů o dopadech východního rozšíření EU vzhledem k různému stupni vývoje jednotlivých postsovětských států, avšak tato simplifikace nevede k jednostrannému pohledu na možná rizika a problémy spojené s východním rozšířením EU, neboť v publikaci podaná analýza zahrnuje všechny důležité aspekty tohoto procesu. Záměrem recenzované knihy bylo nejen analyzovat současný stav vývoje v jednotlivých státech „přímého sousedství“ EU po jejím východním rozšíření, včetně analýzy současného stavu vzájemné spolupráce a možných rizik a hrozeb v budoucnosti. Autoři jednotlivých příspěvků se rovněž zamýšlejí nad možnostmi eliminace či omezení negativních dopadů východního rozšíření na budoucí členské státy EU i na státy bývalého Sovětského svazu. Jejich analýzy nezahrnují proto pouhý popis problémů a možných rizik, ale též na základě empirické analýzy formulovaná specifická doporučení pro politiku EU, jejichž cílem je zabránit vytváření nové dělící linie mezi budoucími členy EU a nečlenskými státy. Recenzované publikaci je tak možné vytknout snad jedině skutečnost, že se analyzované problémy a závěry autorů často opakují (problematika ruských menšin, Kaliningradu, dopadů vízové politiky atd.), a proto jsou čtenáři opakovaně předkládána stejná fakta velmi podobným způsobem s velmi obdobnými závěry, což může vyvolávat u netrpělivějších nepřijemný pocit *dejà-vu*.

Knihy je doplněna mapou a odkazy na internetové stránky, na nichž je možné nalézt originální znění v textech zmiňovaných klíčových dokumentů, což jistě přivítají zájemci o podrobnější studium spolupráce EU a postsovětských států. Recenzovanou publikaci ocení nejen zájemci o vývoj v postsovětském prostoru, ale i lidé zabývající se vývojem v EU a jejím východním rozšířením, neboť velmi kvalitním způsobem přibližuje mnohé často opomíjené aspekty procesu rozšíření, z nichž některé mají přímý dopad i na situaci v České republice.

Radka Havlová