

# EASTERN MONITOR

Revize Evropské politiky sousedství – vstříc efektivní činnosti EU ve východním sousedství?

Věra Řiháčková

Eastern Partnership Civil Society Forum

- **Nedávná revize Evropské politiky sousedství (EPS) přitahovala mnoho pozornosti. V době zvýšeného napětí ve vztazích s Ruskem se jedná o důležitý krok, který bude do budoucna definovat vztah EU k jejím sousedům. Revidovaná EPS, která ve snaze posílit tyto státy upřednostňuje racionální spolupráci před principem „víc za víc“, se v různé míře dotkne každé ze zemí evropského sousedství.**



Činnost Evropské unie v sousedících zemích bude v budoucnu určována nedávno vydaným společným sdělením Evropské komise a Evropské služby pro vnější činnost o EPS (listopad 2015).<sup>1</sup> Tento dokument na 21 stranách a v 8 kapitolách formuluje „co dělat“ v blízké budoucnosti v sousedství EU a zároveň přináší i návod „jak to dělat“. Na půdě Evropského parlamentu, Evropského hospodářského a sociálního výboru a Výboru regionů stále probíhá konzultační proces, implementace tohoto sdělení již však byla de facto zahájena - Evropská služba pro vnější činnost v současné době vyjednává priority bilaterálních vztahů EU a jejích jižních sousedů. V návaznosti na to také Evropská komise začala s přezkumem finančních nástrojů pro sousedskou politiku. Poskytování financí je obvyklým, byť ne vždy nejefektivnějším nástrojem, pomocí kterého se EU snaží řešit hlavní problémy - současný plán tak bude definovat jeho využití v rámci EPS do roku 2020.

Někteří experti vyzdvihují zejména fakt, že revidovaná EPS bere v potaz reálné poměry v oblasti a správně reflektuje rozdílné aspirace sousedních zemí a úroveň připravenosti na spolupráci s EU (princip flexibility); zároveň se také více než předešlá strategie věnuje bezpečnostním tématům. Ze strany organizací zabývajících se občanskou společností, lidskými právy a demokracií se však revidovaná EPS dočkala spíše vlažného přijetí. Hlavní body kritiky mohou být shrnuty následovně: EU se vydala cestou reálné politiky, otočila se zády ke svým vlastním hodnotám<sup>2</sup> a soustředí se na řešení bezprostředních, krátkodobých problémů týkajících se stabilizace oblasti a migrace. Je zřejmé, že demokracie, právní stát a lidská práva byly na seznamu priorit upozaděny. Není bez zajímavosti, že termín „podmíněnost“, který kdysi býval základním kamenem evropské vnější činnosti, není v novém textu zmíněn ani jednou. Zdá se, že vedení ESVČ a Evropské komise ztratilo důvěru v efektivitu podmíněnosti či dokonce v efektivitu jakéhokoli mechanismu, kterým by EU mohla prosazovat demokratizaci a lidská práva vně svých hranic.

<sup>1</sup> ESVČ, Evropská komise, 18. listopadu 2015, společné sdělení Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, revize Evropské politiky sousedství, [http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf).

Členské státy EU získaly opět větší kontrolu nad politikami vztahujícími se k procesu vnější činnosti, což zejména v otázce politiky vůči Rusku není příliš pozitivní zpráva.

*„Zdá se, že vedení ESVČ a Evropské komise ztratilo důvěru v efektivitu podmíněnosti či dokonce v efektivitu jakéhokoli mechanismu, kterým by EU mohla prosazovat demokratizaci a lidská práva vně svých hranic.“*

### Mnoho povyku pro nic?

Ještě před samotnou analýzou změn a nově definovaných ambicí revidované EPS je potřeba připomenout si kontext, zejména s důrazem na země Východního partnerství, které je v centru zájmu tohoto vydání Eastern Monitor. Během čtených konferencí, jež byly v poslední době na téma východního sousedství EU uskutečněny, nejčastěji zaznívaly fráze jako „období zkoušek“, „zmenšující se prostor“ či „slon v porcelánu“. Samozřejmě, situace v regionu je dnes velmi odlišná od stavu před několika lety a vliv EU lze jistě vysledovat v mnoha změnách, ať už k lepšímu nebo k horšímu. Mnozí si již uvědomili, že ruská politika není jen nepředvídatelná, nýbrž že její snahou je vytvářet neustálý konflikt, což pro země Východního partnerství představuje jednu z hlavních výzev.

Ústřední stát regionu, *Ukrajina*, zažil anexi části svého území a skrytou agresi ze strany ruského souseda. Zatímco na východě svého území vede země válku, musí se zároveň i vyrovnávat s požadovaným tempem reform, které se stále znovu snaží zvrátit zakořeněné sociální vzorce a tradiční způsoby jednání. Dobrymi signály jsou jak zpráva Evropské komise, potvrzující soulad s akčním plánem liberalizace vízového režimu (VLAP), který je pokládán

<sup>2</sup> Ve skutečnosti se v Článku 8(1) Smlouvy o EU definuje, že Unie by měla vytvořit speciální vztah se sousedícími státy ve snaze dosáhnout zde prosperity a dobrých sousedských vztahů, založených na hodnotách Unie a charakterizovaných blízkými a mírovými vztahy založenými na spolupráci.

za neúčinnější mechanismus EU s přímým dopadem na obyvatelstvo, tak i rozhodnutí neuhnout před ruským tlakem a začít plně implementovat ekonomické části Asociační dohody od ledna 2016. Nicméně Evropská unie i členské státy mohly na vysoké politické úrovni učinit ještě mnohem více, např. pokusit se prosadit Minské dohody.

***„Zatímco na východě svého území vede země válku, musí se zároveň i vyrovnávat s požadovaným tempem reform, které se stále znovu snaží zvrátit zakořeněné sociální vzorce a tradiční způsoby jednání.“***

*Bělorusko* taktéž usiluje o konstruktivní spolupráci s EU, zejména ve světle změněné bezpečnostní situace, rostoucího tlaku ze strany Ruska a zhoršujících se ekonomických podmínek. EU ve snaze dosáhnout dalšího úspěšného příběhu v regionu tyto snahy vítá s otevřenou náručí. V důsledku to ovšem znamená, že EU je ochotná přehlížet některé neatraktivní rysy režimu, neočekává žádné radikální a rapidní změny a je ochotná poskytovat finanční prostředky a pomáhat s přístupem k půjčkám. Tento nový přístup je definován snahou ponechat „okénko příležitosti otevřené“ pro hlubší vyjednávání a dát najevo „strategickou trpělivost“. Tato politika je podporována značnou částí místní občanské společnosti, jelikož celková změna režimu je nepravděpodobná a takovýto nesystematický přístup může přinést zlepšení v důležitých oblastech (jako např. vzdělávání), pokud se běloruská vláda opravdu bude pokoušet o dlouhodobější spolupráci.

*Moldavsko*, další země s uzavřenou Asociační dohodou<sup>3</sup>, je naopak na pokraji kolapsu. Původní šampion regionu se nyní utápí v rozvleklé politické krizi, kterou EU pouze z dálky pozoruje a zároveň postupně ztrácí na důvěryhodnosti, jelikož v tomto politickém závodě vsadila na zkorumpovaného koně. Rusko rozdmýchává oheň svojí snahou zemi ještě více destabilizovat, např. skrze

aktivity moldavské menšiny v Rusku a v Podněstří. Zemi však pomáhá, že má svého advokáta mezi státy EU, Rumunsko, a pokud se domácím politickým silám podaří vrátit asociační proces zpět do správných kolejí a získat podporu veřejnosti, nemusely by být vyhlídky tak pesimistické, jak naznačují pozorovatelé.

*Arménie* v současné době s EU vyjednává tzv. Asociační dohodu mínus (AA-) za dveřmi, jež jsou pro místní občanskou společnost zavřeny poté, co se vláda rozhodla odmítnout plnohodnotnou dohodu v roce 2013 a namísto toho se pod ruským tlakem rozhodla pro Eurasijskou unii. Země zoufale potřebuje modernizovat svojí ekonomiku, vyčerpávanou mimo jiné nutností udržovat ozbrojenou přítomnost v Náhorním Karabachu, kde situace nedávno opět vojensky eskalovala. Ústavní referendum pořádané v prosinci 2015 zajistilo výměnu moci ve stylu Putin-Medveděv pro prezidenta Serje Sargsyana, jehož prezidentský mandát se blížil ke konci. Desítky politických vězňů zůstávají za mřížemi.

*Guzie* se od ostatních zemí Východního partnerství odlišuje tím, že si drží poměrně dobrou úroveň veřejné administrativy, doprovázenou snahami o snižování korupce a posilování občanské společnosti prostřednictvím přístupu k rozhodovacím procesům, díky kterému nevládní organizace dohlížejí na přibližování se EU na bázi Asociační dohody. Odměnou ze strany EU bude bezvízový styk, který bude zemi udělen v následujících týdnech. Problematickými oblastmi však stále zůstává svoboda médií a politická pluralita, což se pravděpodobně projeví i v nadcházejících parlamentních volbách na podzim 2016. Země také stále nedořešila teritoriální problémy s proruskými separatistickými oblastmi a neustále čelí silnému náporu ruské propagandy. Guzie se nicméně vůči Rusku pokusila nastolit zdrženlivou politiku a zároveň vylepšit svou energetickou bezpečnost za pomoci Ázerbájdžánu.

Na pozici černé ovce regionu zůstal osamělý *Ázerbájdžán*, avšak i tato země nyní dává najevo, že by chtěla vylepšit své vztahy s EU. Kvůli historicky nízkým

<sup>3</sup> Ukrajina, Moldávie a Guzie s EU uzavřely Asociační dohody a Prohloubené a komplexní dohody o zóně volného obchodu (DCFTA).

cenám ropy zažívá Ázerbájdžán silné zpomalení ekonomiky a potřebuje finanční pomoc z vnější, včetně EU. Vláda v bezprecedentním kroku oslovila ESVČ s předpřipravenou partnerskou dohodou, čímž překvapila bruselské úředníky, zvyklé na tradiční postupy takovýchto vyjednávání. Na základě poskytnutého textu byl navržen mandát pro vyjednávání, který by měl být schválen členskými státy. Ve stejnou dobu probíhaly pravidelné videokonference mezi Baku a Brusel. Po tvrdém zásahu proti občanské společnosti, který režim podnikl v letech 2014-2015 se však nyní zdá, že EU nebude do dohody o partnerství ochotná zahrnout systémovou podmíněnost týkající se propuštění politických vězňů a politik omezujících fungování organizací občanské společnosti.<sup>4</sup> Kdykoliv přijde řeč na Ázerbájdžán, je nyní v Bruselu silně cítit alergie na lidskoprávní aktivisty.

***„Kdykoliv přijde řeč na Ázerbájdžán, je nyní v Bruselu silně cítit alergie na lidskoprávní aktivisty. Zároveň se ázerbájdžánská mise při EU vehementně snaží vylepšit image země.“***

Zároveň se ázerbájdžánská mise při EU vehementně snaží vylepšit image země. Doposud EU přislíbila Ázerbájdžánu více finančních prostředků, leteckou dohodu a podporu obchodu, výměnou za podporu evropských zájmů v oblasti energetiky (Jižní koridor) a bezpečnosti (Ázerbájdžán by měl sloužit jako modelový příklad v boji proti radikalizaci islámu v regionu). Jak podotkl jeden z evropských úředníků na konferenci v Bruselu: „období romantismu skončilo“. Země dokázala určitou dobu zůstat mimo ruský radar, kvůli vývoji rusko-tureckých vztahů se však situace ukázala jako neudržitelná. V návaznosti na nedávnou eskalaci konfliktu v Náhorním Karabachu země pozměnila svůj „vnitřní“ status quo a ukázala svou vojenskou sílu. Je jisté, že ve snaze urovnat krizi v Náhorním Karabachu se EU nepustí mimo existující mezinárodní rámec (OBSE). Rusko, které má v regionu své zájmy, naopak rychle nabídlo zprostředkování

diplomatického řešení. Jeho hlavním cílem však bylo zvýšit vojenskou přítomnost v regionu a destabilizovat situaci v Gruzii.

***„Revize Evropské politiky sousedství není strategickou změnou směru, ale spíše přizpůsobením se měnící se realitě, jež je ovlivňována mnoha faktory, které nespádají pod kontrolu EU a jejích politik.“***

Revize Evropské politiky sousedství není strategickou změnou směru, ale spíše přizpůsobením se měnící se realitě, jež je ovlivňována mnoha faktory, které nespádají pod kontrolu EU a jejích politik. Z povahy procesu tvorby politiky v rámci EU je revize EPS kompromisem mezi členskými státy a evropskými institucemi a vystihuje štěpení Evropy na (minimálně) sever a jih. V kontextu fungování EU se jedná o poměrně ambiciózní plán, především vzememe-li v úvahu složitý institucionální průběh každé revize tohoto typu. Navenek však nevysílá jasnou zprávu, jak se EU hodlá postavit k problémům zmíněným výše, jako například k otázkám potenciálního členství východních sousedů. To by však nemělo být žádným překvapením.

## Rámcové změny

Překvapením však je, že nová politika sousedství nepřináší žádné koherentní instrukce s jasně hierarchizovanými prioritami. Namísto toho představuje pouze mix starých a nových rámců, ze kterých si sousedské země mohou vybírat podle svých preferencí, což se ve výsledku může ukázat jako kontraproduktivní.

Otázky správného vládnutí, demokracie, právního státu a lidských práv jsou například obsaženy v samostatném rámci (kapitola IV.), který řeší především již existující nástroje a priority, které tvoří „základ“ politiky.

<sup>4</sup> Po nátlaku ze strany občanské společnosti, ale také Evropského parlamentu a dalších aktérů, byli někteří političtí vězni (konkrétně Leyla a Arif Yunusovi) propuštěni na konci roku 2015. V reakci na návštěvu vysoké představitelky Federiky Mogheriniové v Baku

na začátku roku 2016 a také díky nadcházející návštěvě prezidenta Aliyeva v USA bylo údajně propuštěno dalších 14 politických vězňů včetně Raufa Mirkadirova, Anara Mammadli a Rasula Jafarova.



Chybí zde však jasné propojení s klíčovou kapitolou, která navrhuje společné priority pro spolupráci (kapitola V.). Tato zásadní kapitola poskytuje menu pro další spolupráci s partnery a navrhuje: ekonomický rozvoj podporující stabilizaci, vzájemný obchod, ekonomickou modernizaci a rozvoj podnikání, zaměstnanost a zaměstnatelnost se zaměřením na mládež, partnerství pro rozvoj, dopravu a vyšší propojenost, energetickou a klimatickou bezpečnost a migraci a mobilitu<sup>5</sup>. Zaměření těchto priorit by mělo přinést kýženou stabilizaci, jež byla definována jako nejvíce naléhavý problém evropského sousedství pro období příštích tří až pěti let.

*„Je překvapující, že nová politika sousedství nepřináší žádné koherentní instrukce s jasně hierarchizovanými prioritami, ale namísto toho pouze mix starých a nových rámců. Toto nové myšlení má za cíl omezit spolupráci pouze na souhrn vybraných priorit, jakožto odpověď na systém založený na motivaci, který ovšem doposud nepřinesl uspokojivé výsledky.“*

Co se týká části textu zabývající se otázkou „jak to dělat“, nový přístup má za cíl omezit spolupráci (s některými zeměmi) pouze na souhrn vybraných priorit (maximálně tři), jakožto odpověď na systém založený na motivaci (princip „víc za víc“). Tento nový přístup, založený na zásadě „méně a ve větším měřítku“, by měl vést ke koncentraci zdrojů a konkrétnějšímu zaměření aktivit, což koresponduje se zájmy EU<sup>6</sup> a zároveň umožňuje zlepšení unijního PR. Jeden z problémů, který vyvstává, je výběr priorit pro partnerství. Proces není v dokumentu jasně definován, s výjimkou zmínky o větším zapojení členských států do rozhodování. Rozhodovací proces bude založen

na mezivládním principu s velmi limitovaným až nulovým zapojením lokálních nevládních aktérů. Plná kontrola nad tímto procesem tak bude poskytnuta politickému vedení partnerských zemí, bez ohledu na jejich společnosti a bez jakékoli návaznosti na princip podmíněnosti, na který EU dávno zapomněla. Tomuto přístupu by se mělo zabránit. Přehnaný příklon k bilaterálnímu jednání může být škodlivý v mnoha otázkách, jako např. životní prostředí či bezpečnost, které by měly být se sousedy řešeny v rámci širšího rámce. Přestože budoucnost multilaterální cesty (např. Východní partnerství) není v dokumentu zpochybňována, skutečnost se již vydala opačnou cestou. Uvedení revidované EPS v činnost ještě více podpoří tento trend.

Revize navíc neřeší nezvratnost reform, které byly a budou v sousedství implementovány, a které jsou pro EU často velmi nákladné. Otázky, jak zajistit, že nebudou prováděny zbytečné kroky zpět, či jak zabránit „plutí po povrchu“, nemohou být vyřešeny bez efektivních pák. Jelikož „financování“ se stalo doslova magickým slovem napříč regionem, a vzhledem ke zkušenosti EU s přímou podporou státních rozpočtů, bylo by záhodno alespoň zajistit místním a mezinárodním organizacím větší transparentnost procesů a plný přístup k informacím o evropských dotacích.

## Závěr

Tato studie se zabývala pouze některými otázkami vyplývajícími z nového dokumentu. Zatímco je jasné, že staré politiky z mnoha důvodů nefungovaly ideálně – jedním z nich je nedostatek vnitřní koherence EU a mnoho výzev ve vnitřním fungování, kterým musela být věnována pozornost; současné směřování politiky může přinést kontrolu alespoň nad některými procesy v sousedství a posílit některé aspekty fungování sousedících států. Pokud jako cíl definujeme krátkodobou stabilizaci, pak je nereálné

<sup>5</sup> Dimenze bezpečnosti, migrace a mobility jsou velmi obsáhlými rámcovými dohodami a potřebovaly by hlubší rozbor pro určení toho, co je opravdu navrhováno.

<sup>6</sup> Také vzorec propojování se sousedy sousedů, především na poli energetiky, vypadá na papíře dobře a měl by sloužit unijním

zájmům. Ve skutečnosti hovoříme o vztahu zemí jako Kazachstán či Turkmenistán k evropskému sousedství, s jejich nízkou měrou transparentnosti téměř v každém ohledu, včetně odhadů o zásobách ropy a zemního plynu.

České vize pro Evropu, evropské vize pro Česko  
Czech Visions for Europe, European Visions for the Czechs

domnívat se, že jí může být tímto přístupem dosaženo, aniž by byly efektivně adresovány politiky Ruska. Revize EPS v žádném případě nepředstavuje komplexní program na demokratickou transformaci, která je klíčem k dlouhodobé stabilitě. Ty části sousedních společností, jež se pokouší přivést své země blíže evropským standardům, budou pravděpodobně i přes obnovené sliby o dotačních programech a zvýšené dotační flexibilitě zklamány obratem EU k realistické politice. Potřebují, aby se EU se svou politickou vahou postavila za ně ve snaze o dosažení standardů, které by pomohly v boji s místními lídry a zavedenými společenskými vzory.

**Věra Řiháčková** pracuje jako Advocacy and Membership Manager v sekretariátu organizace Eastern Partnership Civil Society Forum a jako výzkumná spolupracovnice v Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM.



Co-funded by the  
Europe for Citizens Programme  
of the European Union