

Evropská unie v krizi z rozšíření Meze dialektiky evropské integrace a expanze

GEORG VOBRUBA*

Institut für Soziologie, Universität Leipzig, Německo

The Enlargement Crisis of the European Union Limits of the Dialectics of Integration and Expansion

Abstract: The enlargement crisis of the EU has been triggered by problems related to enlargement towards the East, but its roots extend far beyond that issue. To date, European integration has developed in a structure of a wealthy core territory and concentric circles around this centre. The emergence of this pattern has been driven by the dialectics of integration and expansion. But the institutional obstacles and legitimation problems linked to EU enlargement to the East indicate that very little room to manoeuvre will remain for future expansion of the EU. As the expansion process reaches its limits, differentiated forms of EU integration, creating different classes of EU members, are likely to appear.

Sociologický časopis/Czech Sociological Review, 2002, Vol. 38, No. 5: 535–552

I. Úvod

Každá krize v zásadě sestává ze dvou prvků: Za prvé, instituce (nebo soubor institucí) čelí většímu množství problémů, než je schopna v daném stavu zvládnout. Za druhé, existuje tlak, aby se problémy této instituce vyřešily v poměrně krátkém časovém období její transformací nebo vývojem, a tak se zabránilo jejímu nenapravitelnému poškození [Habermas 1976]. Projekt rozšíření Evropské unie na východ vytváří problémy, které výrazně převyšují kapacity pro jejich zvládnutí, jež unii poskytuje její současná institucionální podoba. Vzhledem k velkým očekáváním kandidátských zemí spojeným se vstupem do EU se reforma EU ukazuje jako naprosto nezbytná. Tato konstelace odhaluje, že EU se nachází v hluboké krizi. Rozšíření na východ způsobí náklady jak členským zemím EU, tak vstupujícím státům, a to vytváří konflikty o prostředky mezi členskými zeměmi a kandidátskými státy stejně jako uvnitř obou skupin zemí. Rozšíření EU na východ tedy bude tvořit rámec evropské sociální politiky, jejich nevyhnutelnosti i příležitosti. Avšak současnou krizi EU nevyvolává jen rozšíření na východ.

Až donedávna se stabilita Evropské unie opírala o její vnitřní dynamiku, tedy o vzájemné posilování evropské integrace a expanze. V současnosti tento proces dosáhl svých vnitřních mezí, jež jsou definovány institucionálními zdroji pro zvládnutí komplexity, kterými EU disponuje. Stejně tak tento proces dosáhl svých vnějších geografických hranic.

* Veškerou korespondenci zasílejte na adresu: Prof. Dr. Georg Vobruba, Institut für Soziologie, Universität Leipzig, Burgstrasse 21, 04109 Leipzig, BRD, e-mail: vobruba@rz.uni-leipzig.de

Důsledkem obou těchto faktů je, že EU rovněž dospěla k mezím své legitimacy. Jinak řečeno, EU se dnes musí vyrovnat s narušením dominantního vzorce svého historického vývoje, což je také důvod, proč používám výrazu „krize EU z rozšíření“.

V tomto textu nejdříve analyzuji vzorec, podle kterého dosud probíhal vývoj EU. Ačkoli tento vývoj podněcovaly různé kombinace ekonomických a politických faktorů, výsledkem vždy byla trvalá interakce mezi integrací a expanzí. Krizi rozšiřování EU na východ je nutné chápat v tomto širším rámci, máme-li porozumět historickému rozměru narušení dialektiky expanze a integrace, ke kterému v současnosti dochází. Poté se budu zabývat vnitřními a vnějšími limity rozšíření EU a některými legitimizačními problémy, jež jsou spjaty s rozšířením na východ, konkrétně narůstajícími obtížemi spojenými s dosahováním konsensu, jejichž jádro tvoří vážné konflikty o prostředky. Příčinou těchto problémů je neschopnost institucí EU zvládat nárůst diverzity související s procesem rozšíření. Dále se budu věnovat otázce, jaká rizika pro další postup evropské integrace vyplývají z narušení dialektiky integrace a expanze. V této závěrečné části vysvětlím, proč je současná situace EU skutečně krizí: vyřešení krize z rozšíření vyžaduje institucionální reformy a značnou míru přerozdělování (prostřednictvím sociální politiky). Vleklá krize nevyhnutelně povede k neúnosnému zatížení sociální politiky a k destabilizaci EU.

II. Dialektika integrace a expanze

Až do nedávné doby se zóna vlivu EU vyvíjela podle následujícího vzorce:

Střed EU tvoří politicky stabilní bohatá oblast. S narůstající vzdáleností od tohoto středu bohatství ubývá. Zóny bohatství jsou od sebe odděleny hranicemi, jež se vyznačují různou mírou prostupnosti, přičemž tato prostupnost klesá, čím dále od centra se nacházíme. Bohaté centrum je tedy chráněno hned dvakrát: přichozí zvenčí čelí jak úbytku po-bídek, tak nárůstu překážek. Jak tento vzorec vznikl? Existují dva hlavní mechanismy:

(a) Politická nestabilita a velké rozdíly v blahobytu, jež jsem podrobil důkladné analýze jinde [Vobruba 1998], jsou zdrojem problémů *jak* pro nestabilní a chudou, *tak i* pro stabilní a bohatou stranu. Je tedy třeba sledovat různé kombinace politických a ekonomických motivů expanze.

Rozšíření EU do jižní Evropy započaté v polovině 70. let bylo z velké části motivováno politickými faktory a jeho cílem bylo především stabilizovat mladé středomořské demokracie po dlouhém období diktatur [Leggewie 1979: 181]. Tyto politické cíle však byly úzce provázány s ekonomickými ohledy, protože bohatý střed EU profitoval z ekonomického rozvoje své chudší periferie. I přesto však bylo nutné překonat některé překážky. Protože zisky a ztráty takovéto politiky integrace jsou nerovnoměrně rozloženy, ti, kteří mají následkem rozšíření utrpět ztráty, se stávají proti němu. A skutečně, v roce 1978 se někteří lidé v EU obávali nárůstu počtu přistěhovalců za prací z nových členských zemí a současně zvýšení plateb směřujících do nových členských zemí [Leggewie 1979: 177].¹

¹ Leggewie [1979: 177] cituje z dopisu redakci listu *Frankfurter Rundschau* (z 22. prosince 1978): „Většina obyvatelstva se vůbec nelíbí, že se do Evropského společenství dostává stále více lidí z jižní

Jak ukazuje zkušenost, alespoň v dlouhodobém horizontu politická a ekonomická dynamika rozdílů v blahobytu směřuje k jejich zmenšení. Růst bohatství v chudší zemi však nejen zmenšuje rozdíl v blahobytu oproti bohatší zemi, ale současně také zvětšuje rozdíl v blahobytu ve vztahu k ještě chudším sousedům. Je-li tedy bývalá chudá periferie postupně integrována do bohatého středu, rozdíl v blahobytu se přesouvá směrem ven. Tento vzorec v sobě skrývá vestavěnou tendenci k expanzi, neboť každý nově integrovaný člen bohatého středu se snaží vytvořit kolem sebe bezpečný a prosperující vnější okruh, *cordon sanitaire*. Vnější oblasti jsou s to chránit bohatý střed, jen pokud samy nemusí čelit vážným politickým a ekonomickým problémům. Proto „pro EU ... rozšíření není nespojitou záležitostí, ale stále probíhajícím procesem“ [Croft et al. 1999: 56]. V důsledku toho je postupující integrace důležitým motivem pokračující expanze EU. Tento mechanismus nazývám „expanze rozsáhlejší integrací“.

(b) Vyšší intenzita integrace uvnitř EU mění vnější vztahy unie; bohaté jádro se stále častěji přímo zapojuje do dění na její periferii a roste také jeho zájem na zabezpečení společné vnější hranice a na politické a ekonomické stabilizaci sousedních oblastí.

Tou měrou, jak se evropská integrace prohlubuje a vnitřní hranice uvnitř EU jedna po druhé mizí, stává se společný zájem států EU na udržení vzorce soustředných kruhů v oblasti vně hranic unie stále patrnějším. Tento mechanismus nazývám „expanze hlubší integrací“.

Proces integrace však může mít pro expanzi EU i problematické důsledky. To se jasně ukáže, zamyslíme-li se nad zásadní dvojznačností občanství, a to zejména sociálního, jež má současně inkluzivní i vylučovací implikace [Holz 2000]. Na evropské úrovni zřejmě vyplývá jistá převaha vylučovacích důsledků občanství ze specificky evropského způsobu konstruování kolektivních identit, jež se tradičně zaměřoval na význam hranic [Eisenstadt 1999: 378]. V případě sociálního občanství to je tím pravděpodobnější, že inkluze a vyloučení jsou zde přímou příčinou nákladů vedoucích ke konfliktům o prostředky. Je docela dobře možné, že všechny proklamace o „společné evropské identitě“ ve skutečnosti naklánějí misky vah na stranu čisté exkluze: vzývání evropské identity pramálo přispívá k vnitřní kohezi EU; namísto toho ale posiluje její uzavřenost vůči vnějšku.

III. Exkluze

Procesy probíhající napříč hranicemi mohou být vnímány jako hrozba, pokud nerovnosti v rozdělení nákladů a zisků, jež je doprovázejí, stále porostou, a pokud stále méně lidí bude schopno a ochotno nést jejich náklady. Klasickou reakcí na takovou situaci je volání po uzavření hranic, zejména v případě migrace. Politika zavřených hranic je v bohatých ekonomikách nejčastěji podporována nekvalifikovanými dělníky a podniky a odvětvími neschopnými konkurovat druhým. Společně vytvářejí aliance proti otevření hranic a požadují

Evropy, což znamená, že je máme na krku jako uchazeče o práci a kromě toho je musíme finančně podporovat. To u nás zvyšuje daně a v oněch zemích zvyšuje ceny dovolených. Většinu Němců nebaví stále jen platit za celou Evropu.“ Toto prohlášení zní velmi „moderně“.

dovozová omezení nebo přísné kontroly přistěhovalectví. Ač se jejich zájmy a požadavky zcela neshodují, společné jim je to, že vnímají národní stát jako ochranný val proti hroživým vnějším vlivům a snaží se ho odpovídajícím způsobem využívat. Vztahy EU k transformujícím se zemím střední a východní Evropy to dokládají mnoha příklady. V rozporu s různými programovými prohlášeními dohody uzavřené s EU reformní státy nezvýhodňují, ale naopak je staví do nevýhodné pozice. „Výhodnost pro přidružené země důsledně snižovaly pojistné klauzule, vyloučení zemědělství a dalších sektorů...“ [Croft et al. 1999, 65; Stawarska 1999: 825; Stadler 1994]. Naděje, že tato diskriminace zmizí, představuje důležitý motiv jejich snahy vstoupit do EU.

V posledních letech je patrná silná snaha o zvýšení bezpečnosti vnějších hranic EU. Současně s tím vedla koncepce „první hostitelské země“ k ustavení řetězců zpětného vydávání. To je i případ německo-polské hranice. Na jednu stranu zde fungují nově vybudované bezpečnostní systémy používající nejnovější technologii a spolu s nimi také účinné procedury trestního stíhání. Na straně druhé však byl problém kontroly a deportací přesunut z východních hranic Německa na východní hranice Polska. Po uzavření „dohody o zpětném vypovídání osob“ s Německem (či spíše EU) „polská vláda uzavřela další dohody s Českou republikou, Ukrajinou, Slovenskem, Rumunskem a Bulharskem, aby vytvořila vhodný právní základ pro mezinárodní systém transportů a deportací“ [Ohne Papiere in Europa 2000: 159]. Tímto způsobem se politické náklady politiky exkluze přesouvají ze středu na periferii EU. Je „dilematem polské vlády, že se na jedné straně chce stát členem EU, ale na straně druhé si musí udržet dobré vztahy se svými sousedy“ [Ohne Papiere in Europa 2000: 167n; Lavenex 2001; Leggewie 1979: 193].

IV. Expanze rozsáhlejší integraci

Zkušenost či zjištění, že politika vyloučení je jen částečně úspěšná, podporuje politiku kalkulované inkluze. Kalkulovaná inkluze se řídí logikou „sobecké pomoci“ [Vobruba 1996]. Sobecká pomoc vychází ze snahy řešit problémy u jejich počátku a předejít tak negativním vedlejším účinkům. To může zahrnovat poskytování podpory politice ochrany životního prostředí chudého souseda, aby se předešlo přeshraničnímu znečištění, nebo podporu transformace a modernizace bývalých plánovaných ekonomik s cílem oslabit faktory posilující nadnárodní migraci. Sobecká pomoc se zakládá na politickém zjištění bohatého středu, že „vaše problémy jsou také našimi problémy“ – heslo, které západoevropští politici často používali, zejména v prvních letech pro roce 1989, aby přesvědčili své voliče, že finanční pomoc reformním zemím střední a východní Evropy je legitimní. Politici aktéři z reformních zemí tomuto tvrzení přizvukovali, když zdůrazňovali, že „naše problémy jsou také vašimi problémy“ [Oduškin 2001].

Z hlediska zájmů EU se expanze inkluze směrem na východ stala uskutečnitelnou a žádoucí díky pádu železné opony.

Sjednání Německa lze pokládat za předchůdce rozšíření EU na východ, a může být tedy použito jako dobrý příklad způsobu fungování, jež nazývám „expanzí rozsáhlejší integrací“. Po roce 1989 se Německo náhle stalo obhájcem zájmů svých východních sou-

sedů, zejména jejich snahy stát se členy EU a NATO. „Je zřejmé, že vzhledem ke svému geopolitickému postavení si sjednocené Německo uvědomovalo, jak je důležité, aby na jeho východních hranicích velmi brzy opět nezačalo docházet k napětí. Německá politika evropské bezpečnosti se tak od roku 1990 stala do jisté míry politikou stabilizace. Základním principem této politiky je export stability, aby se zabránilo importu nestability. Jak zdůraznil německý ministr obrany Volker Rühe, jeden z prvních stoupenců rozšíření NATO, německým zájmem je „mít kolem sebe stabilní demokracie, mít kolem sebe společníky a partnery. Nechceme být státem na okraji západní Evropy“ [Létourneau, Hébert 1999: 111].

Tuto myšlenku dále rozvinul polský prezident Alexander Kwaśniewski v odpovědi na otázku „Co může Polsko nabídnout Evropě?“. „Naše strategické geopolitické postavení, jež nám způsobilo velké škody, ale také nám dalo značnou míru dovednosti jednat s našimi sousedy, zejména východními. Polsko významně přispívá ke stabilitě tohoto regionu“ (*Der Tagesspiegel*, 11. 3. 2000, 6).² Početné programy EU na podporu ekonomického a sociálního rozvoje východních a – nověji – též jižních částí EU fungují podle stejné logiky.

Země usilující o členství v EU se zjevně dělí na dvě skupiny podle vzorce soustředěných kruhů vyplývajícího z logiky „sobecké pomoci“. K prvním kandidátům patří bezprostřední sousedi EU Polsko, Česká republika, Maďarsko a Slovinsko, v druhé vlně – s méně jistými vyhlídkami na členství v unii – jsou vzdálenější země jako Bulharsko a Rumunsko. Tyto dvě skupiny vytvářejí dva kruhy kolem bohatého středu.

Jaké bude mít tento typ integrace důsledky? Vstup do EU je vázán na řadu podmínek, jež mají zajistit přijetí ekonomických, sociálních a ekologických standardů EU. Faktory podporující migraci zeslábnou důsledkem podílu kandidátských zemí na materiálním bohatství EU. To jsou praktické výsledky inkluze podle logiky sobecké pomoci.

V. Expanze hlubší integrací

Současnou intenzitu integrace definuje (a) společná měna spolu s maastrichtskými kritérii, tzv. „eurozóna“, a (b) rozsáhlé území bez hranic, tzv. „Schengenland“.

(a) Společná měna spolu s maastrichtskými kritérii konvergence zásadně napomohly prohloubení evropské integrace ve třech ohledech. Zaprvé, zúžily prostor k politickému manévrování jednotlivých členských států. V nedávné době (v dubnu 2002) jsme sice viděli, že přinejmenším větší a vlivnější státy jsou schopny úspěšně ignorovat oficiální upozornění, že mají plnit maastrichtská kritéria. Avšak kroky tohoto druhu vyžadují vynaložení značného politického úsilí vůči domácí politické opozici, vůči druhým členským zemím a vůči Evropské komisi. Vzhledem k vysokým politickým nákladům tohoto úsilí je pravděpodobné, že zůstane výjimkou. Za druhé, zavedení společné evropské měny, eura, je symbolem evropské sounáležitosti, třebaže jeho výsledky jsou rozporuplné. Na jedné stra-

² 83,5% příslušníků německých a 61,5% příslušníků polských elit se domnívá, že „bezpečnost německé východní hranice se vstupem Polska do EU zlepší“ [Eberwein, Reiter 1999: 33].

ně společná měna přispívá k utvoření kolektivní evropské identity. Na počátku roku 2002 byla tato dimenze neustále zdůrazňována politickými aktéry všude v Evropě. Na straně druhé však společná měna povede ke zvýraznění problematických ekonomických a sociopolitických vztahů mezi některými členskými zeměmi. To nás přivádí ke třetímu důsledku společné měny.

Se zavedením společné měny v roce 1999 se přestal používat nástroj měnové devaluace. Důsledkem toho byly méně výkonné ekonomiky uvnitř EU vystaveny neomezené konkurenci výkonnějších ekonomik. Stane-li se, že ekonomický sektor jednoho členského státu v tomto konkurenčním boji neuspěje, vzroste nezaměstnanost a zřejmě se objeví požadavek na vyrovnání mezi členskými zeměmi unie. V konečném důsledku si společná měna může vynutit zavedení evropské sociální politiky, na kterou EU není připravena. „Podle konkrétní formy, kterou na sebe měnová unie vezme, budou možná nezbytné obrovské přesuny prostředků, které by vyrovnaly rozdíly v příjmech. Alternativou je regionálně koncentrovaná masivní nezaměstnanost, vysoká migrace v rámci EU, nebo obojí“ [Hama 1996: 79; Eichengreen 1993; Spahn 2001: 169nn; Vobruba 2000a: 275nn].

(b) Schengenská dohoda zrušila z velké části vnitřní hraniční kontroly uvnitř EU. To mělo za důsledek, že bohatý střed EU – zejména Německo – začal okamžitě projevovat zvýšený zájem o situaci ve všech oblastech podél vnějších hranic EU. Před Schengenskou dohodou se osoby, které vstoupily na španělskou půdu ze severní Afriky, ocitly právě jen ve Španělsku; po Schengenu se vstup do Španělska v zásadě rovná vstupu do „Schengenlandu“, včetně Německa, Francie, Skandinávie atd.

Vývoj situace ve dvou španělských enklávách v Africe, Ceutě a Melille, může posloužit jako užitečný indikátor důsledků posunu hranic. Tamní pohraniční služba uvádí, že před deseti lety, než vstoupila v platnost schengenská dohoda, byla tato oblast klidná, ale poté se situace zásadně změnila. Dnes jsou tyto enklávy cílem obrovské imigrační vlny z jihu, kterou se stát snaží zastavit budováním nákladné bezpečnostní techniky.³¹ Po Schengenu prudce vzrostla nejen imigrace z jihu, ale také profesionální pašování lidí přes Středozemní moře a počet násilných incidentů na hraničních přechodech. Zprávy o situaci ve středomořské oblasti se stále více podobají zprávám o situaci v karibské oblasti a na mexicko-americké hranici.

Hlubší integrace EU na jedné straně způsobila, že nejbohatší státy získaly společný zájem na vysokých standardech kontroly na vnější hranici EU, což vedlo k pokusům o zasahování do bezpečnostní praxe členských zemí s vnější hranicí. Na straně druhé však postupující evropská integrace také vedla bohatý střed EU k tomu, aby se snažil pomoci zlepšit ekonomiku a stabilizovat politickou situaci oblastí sousedících s ní. Integrace EU je tedy předpokladem sobecké pomoci vnějším sousedům EU, jak dokládá nedávný vývoj vztahů mezi EU a severní Afrikou.

V roce 1995 Evropská unie nastartovala tzv. barcelonský proces [Schlotter 1999], jehož cílem je vybudovat intenzivnější partnerství mezi Evropou a středomořskou oblastí. Tento proces zahrnuje členské státy EU, 12 středomořských partnerů, tj. všechny státy le-

³¹ *Süddeutsche Zeitung*, 30. listopadu 1999, 3.

žící při Středozezemním moři kromě Libye (která má status částečného pozorovatele) a Mauritánie. I když srovnání s finanční podporou EU určenou státům střední a východní Evropy ukazuje, že dosud bylo partnerství mezi Evropou a středomořskými zeměmi věnováno mnohem méně prostředků, tato iniciativa se řídí stejnou logikou. Zmenšením rozdílů v blahobytu mezi EU a jejími sousedy se EU snaží oslabit tlaky způsobující migraci. V roce 2010 by měla vzniknout v oblasti Středomoří zóna volného obchodu.

Z hlediska EU má politika inkluze vůči jihu oproti pokusům o uzavření vnějších hranic dvě výhody:

Za prvé, EU může jednat (a uskutečňovat politiky, v nichž se projevuje dominantní role severních členských zemí), aniž by byla přímo závislá na členech, jejichž hranice jsou vnějšími hranicemi EU. To je ku prospěchu (bohatého centra) EU, jež nemůže považovat za jisté, že členské státy na periferii EU budou schopny a ochotny své hranice důkladně střežit. Například zájmy EU a Španělska v otázce migrace se výrazně rozcházejí [Huntoon 1998: 431; *Ohne Papiere in Europa* 2000]. Španělští zemědělci využívají legální i nelegální přistěhovače jako pracovní sílu a naprosto nesouhlasí s restriktivní imigrační politikou EU. Za druhé, inkluze zmenšuje rozdíly v blahobytu a politickou nestabilitu na vnější hranici EU. Vzorec soustředných kruhů se tak rozšiřuje a zájem EU na politické stabilitě je naplněn.

Současně však již ve stejné oblasti probíhá další kolo vyloučení. Jakmile se jižní sousedi EU stanou „koridorem do EU“ [Huntoon 1998: 439] pro přistěhovače z jiných částí světa, EU zřejmě tyto sousedy donutí, aby jim uzavřeli své hranice a vytvořili řetězce deportací – analogicky ke konstelaci existující mezi prvním a druhým kruhem východních sousedů EU. Tento důsledek má pro periferní oblasti dialektiku expanze a integrace působící v evropské sféře zájmů.

Naše analýza jasně ukazuje, že EU se až donedávna vyvíjela podle výše nastiněné dialektiky. Hranice se postupně posouvaly směrem ven a současně se vytvářely řetězce zpětného vydávání, což vedlo k novým konfliktům zájmů mezi částečně integrovanou periferií EU a jejími vnějšími sousedy. Zároveň se směrem ven posouvaly také rozdíly v blahobytu mezi centrem a periferií, což dávalo členům na periferii naději, že se dočkají opožděné integrace do bohatého středu EU. Během uplynulých desetiletí se tento vývojový vzorec stal pravidlem a ovládl politickou představivost politických aktérů uvnitř EU.

Mohou se však tito aktéři i nadále spoléhat na týž vzorec vývoje EU? Bude proces expanze EU pokračovat? Předložím nyní dva argumenty zdůvodňující, proč tomu tak není.

VI. Meze rozšíření

1. Vnější meze

Dialektika integrace a expanze naráží na své prostorové meze. Geografické možnosti dalšího rozšiřování EU jsou téměř vyčerpány, přinejmenším pokud jde o rozšíření pod hlavičkou „Evropa“. Dalším krokem bude integrace sousedních oblastí do evropské sféry zá-

jmů, ale v případě těchto oblastí politika inkluze nepovede k jejich úplné integraci do EU. Jak zdůraznil Günter Verheugen, evropský komisař pro rozšíření EU: „Neměli bychom uvažovat o žádném dalším rozšíření kromě právě probíhajícího kola [...] Co se týče zemí v kavkazské oblasti a severní Africe, Ukrajiny a Ruska, pohybujeme se v říši spekulací. Mé stanovisko zní následovně: v případě Ukrajiny je ještě příliš brzy, abychom se k čemukoli zavazovali. V případě všech ostatních států musíme říci: přistoupíme na jedinečnou a úzkou formu spolupráce, ale nikoli na jejich členství v Evropské unii“ [Verheugen 2000: 14].

V kontextu naší analýzy není podstatné, zda se konkrétní země mají nebo nemají stát kandidáty na členství v EU. Předmětem našeho zájmu je předvídatelné narušení obecného vzorce vývoje EU. Jak se dialektika integrace a expanze blíží ke svým mezím, všechny země mimo EU, které *dnes* tvoří její *cordon sanitaire*, již nemohou doufat, že se *zítra* stanou periferií EU, aby se *pozitíři* staly součástí jejího bohatého středu. Následkem toho se EU ostře odliší od svých sousedů a vyvstanou mezi nimi pevné hranice. Pak ale vzniká otázka, proč by tyto sousední státy měly i nadále chtít fungovat jako *cordon sanitaire*; v každém případě už nebudou motivovány vyhlídkou na budoucí začlenění do EU.

Jedno je zřejmé: jak se expanze EU blíží ke svým mezím, současný mechanismus zabezpečení bohatého středu EU ztrácí na účinnosti.

2. Vnitřní meze

Existence vnitřních mezí rozšiřování EU je jednak důsledkem absence institucionalizovaných mechanismů pro demokratické rozhodování v EU a jednak narůstajících vnitřních rozporů, jež vedou k neřešeným problémům a latentním konfliktům o prostředky. Tyto problémy se nejspíše projeví v průběhu rozšiřování EU směrem na východ, protože na rozdíl od předchozí vlny rozšíření, jež do EU přivedla několik nových čistých přispěvatelů, skupinu příštích členů tvoří čisti příjemci.

Obrovský problém rozdělování prostředků v EU má svou institucionální a materiální stránku. Institucionální stránka souvisí s problémem budování konsensu, zatímco materiální stránka se týká získávání a rozdělování fondů pro EU. Pokud jde o budování konsensu, jsou důležité dvě věci. Za prvé, po dalším rozšíření nebudou instituce EU schopny reprezentovat všechny členy unie. I přes (váhavou) reformu zastoupení jednotlivých států, k níž došlo na summitu v Nice [Antola 2002: 77], ohroží již sám nový počet členů práce schopnost všech agentur a institucí EU. Omezení příležitosti reprezentovat národní zájmy se tedy jeví jako vhodné opatření. To by znamenalo zejména rozšíření většinového hlasování na stále další a další i vysoce kontroverzní politické oblasti. Avšak, za druhé, rozšíření EU nedoprovázené odpovídajícím nárůstem příležitostí pro reprezentaci národních zájmů by současně vytvořilo konflikty o prostředky, které by EU byla sotva s to zvládnout.

Ze skutečnosti, že rozšíření EU na východ se týká poměrně chudých a poměrně malých států, vyplývají dva klíčové problémy. *Za prvé*, rozšíření na východ přesáhne finanční možnosti EU, pokud budou zachovány současné způsoby rozdělování prostředků, zejména v oblasti zemědělství. Zřejmě vznikne dvojí konflikt o prostředky, a sice mezi čistými přispěvateli a čistými příjemci, a také mezi starými příjemci (jihoevropskými členskými

státy EU) a novými příjemci (východoevropskými členy). Za druhé, jakmile se takové závažné problémy spojené s rozdělováním prostředků objeví (ne-li už dříve), získá na naléhavosti otázka přiměřeného uznání zájmů (nebo toho, co za svůj zájem považují) velkých členských států. Jak se zdá, „pevný úmysl větších států omezit bonusy menších států se stal jedním z ústředních témat úpravy dosažené v Nice“ [Neunreither 2001: 188, 189].

Takzvaný následný proces po summitu v Nice ukazuje, že řešení tohoto dvojího problému je stále v nedohlednu. A co více: Konvent, ustavený v roce 2002 jako fórum pro odstraňování vnitřních překážek bránících další integraci a rozšiřování EU, je zjevně pod kontrolou politických zástupců národních států, a poskytuje tak politický prostor pro manévrování ve službě národním zájmům, nikoli rámec pro jejich překonání.

3. Důsledky

Jak správně upozorňují Dauderstädt a Lippert [1995: 7], „zda‘ a jak‘ rozšíření na východ bude určovat ‚konečnou orientaci‘ EU silněji než dřívější rozšíření. To je jeho historickým rozměrem.“ Mělo by být zřejmé, proč tomu tak je: v průběhu rozšiřování směrem na východ EU opustí vzorec, který až dosud určoval její historický vývoj. Jaké důsledky to bude mít pro dvě hlavní hybné síly vývoje EU – pro dialektiku expanze a integrace?

(a) *Expanze hlubší integraci*: S prohlubováním evropské integrace se integrované jádro EU stále více zajímá o to, co se odehrává u hranic EU. Jakmile se expanze zastaví, zmizí i teritoriální vzorec soustředných kruhů, který byl dosud vždy reprodukován další expanzí. Lze si samozřejmě představit, že po nějakou dobu může vzorec expanze přetrvávat díky uplatňování pozdržovací strategie a financování periferie jako *cordon sanitaire*. Od této strategie se však nedá očekávat, že by byla udržitelná dlouhodobě. Za prvé, symbolická hodnota kandidátsství na vstup do EU by se snížila. I když je přijetí pouze slibem pro vzdálenou budoucnost, kandidátský status odlišuje ty, kteří „patří do Evropy“, od těch, kteří nepatří. Za druhé – a v úzké souvislosti s prvním bodem – je třeba vzít v úvahu nově vznikající soupeření globálních politických bloků. To je případ Turecka. V reakci na neúspěch turecké přihlášky do EU někteří příslušníci tureckých politických elit⁴ navrhuji, aby Turecko přeorientovalo svou politiku směrem ke svým islámským sousedům. Obecně řečeno, s nárůstem soupeření mezi politickými bloky se udržování *cordon sanitaire* pouze ekonomickými prostředky a bez vyhlídek na politickou integraci stává stále méně realistickým.

Nabízejí se zde dva možné scénáře vývoje. Prvním je tvrdá politika exkluze vůči sousedům EU. Protože však dlouhodobější uzavření hranic je technicky obtížně proveditelné, nezdá se, že by toto byla jediná reakce. Alternativou je udržení vzorce soustředných kruhů – avšak v odlišné podobě.

⁴ Generál Tuncer Kilinc, generální tajemník Národní bezpečnostní rady [*Süddeutsche Zeitung*, 9.–10. března 2002, 7].

(b) *Expanze rozsáhlejší integrací*: Až donedávna mohly všechny státy nacházející se na částečně integrované periferii EU pokládat své postavení za přechodné a mohly je jako takové přijímat s vyhlídkou na budoucí integraci. Dnes, kdy se expanze EU zastavuje, tento zdroj legitimizace mizí. V takové situaci získává na důležitosti udržení vzorce soustředných kruhů, sloužícího ochraně bohatého středu EU, jinými prostředky než expanzí.

Geopolitický vzorec bohatého jádra chráněného stále méně bohatými vnějšími zónami lze rovněž uskutečnit vydělením středové zóny z mnohem většího integrovaného území. Pokud jádro členských zemí prohloubí a urychlí svou integraci, ostatní státy se stanou nárazníkovou oblastí. Následkem toho dojde k tomu, že převládající vzorec vývoje EU se obrátí směrem dovnitř a vytvoří systém různých úrovní evropské integrace kolem jádra privilegovaných členů. Toto je společným jmenovatelem projektů další integrace „à deux vitesses“, „smlouvy v rámci smlouvy“, „Evropy-jádra“ nebo „gravitačního středu tvořeného několika státy“.⁵ Nesporně platí, že „Evropa rozdílných rychlostí, dočasně rozdělená na jádro a periferii, může rovněž usnadnit řešení problémů spojených s rozšířením na východ“ [Habermas 2001: 127]. Jak však lze zaručit, že toto rozdělení nebude nezvratné?

Mnohé svědčí o tom, že politické elity bohatého středu EU již přijaly tento nový vzorec vnitřní diferenciací za svůj [Chirac 2000; Verheugen 2000]. Kandidátské země však i nadále chápou rozšíření na východ v souladu s tradiční logikou integrace a expanze. Očekávají, že k jejich úplné integraci do EU dojde v blízké budoucnosti a následně bude oblast evropských zájmů expandovat za jejich hranice.

Kandidátské státy se dnes již netají svým zklamáním. V roce 1995 se zdálo, že k prvnímu rozšíření dojde v roce 2000. V roce 2000 již někteří pozorovatelé z východu považovali vstup v roce 2002 nebo 2003 za obtížně přijatelný [Csaba 1999: 56, 57]. Z pohledu EU je však za nejbližší možné datum vstupu označován rok 2005 [Verheugen 2000]. Odkud pochází tato nová neochota k rozšíření uvnitř EU? Nejdůležitější příčinou vzrůstající váhavosti unie v otázce rozšíření na východ je nová citlivost k legitimizačním problémům, které jsou s rozšířením na východ úzce spjaty.

VII. Rozšíření EU na východ a problémy jeho legitimacy

1. Morálka a zájmy

Problémy legitimacy spojené s rozšířením na východ byly po velmi dlouhou dobu přehlíženy a podceňují se i nadále, a to zejména ze dvou důvodů. Za prvé, východní i západní politické elity prezentují – a částečně i chápou – rozšíření na východ jako morální nezbytnost. Za druhé, političtí aktéři interpretují toto rozšíření jako hru s kladným součtem.

Uvnitř EU a rovněž v kandidátských zemích je rozšíření na východ chápáno jako

⁵ V tomto světle lze také chápat napjatá očekávání vyvolaná exkluzivním setkáním Tonyho Blaira, Jacquese Chiraka, Lionela Jospina a Gerharda Schrödera vpředvečer summitu EU v belgickém Gentu v říjnu 2001.

svého druhu historické „vyrovnání za Jaltu“ [Stawarska 1999; Létourneau, Hébert 1999: 110; Eberwein, Reiter 1999: 40] a za desetiletí nedobrovolné izolace. Rozšíření na východ je také pokládáno za vyjádření historické vděčnosti Západu (a zejména Německa) za mírový průběh revolucí v roce 1989. Tento moralizující pohled hraje rozhodující roli v dynamice projektu východního rozšíření, pokud jde o politické elity a jejich aktivity. Přistoupí však na toto moralizující stanovisko také občané členských zemí EU?

V moderních diferencovaných společnostech lze předpokládat existenci širokého spektra morálních přesvědčení. Je tedy empiricky nepravděpodobné, že by elity a veřejnost uznávaly zcela stejné morální hodnoty. Problém vzniká tehdy, když elity podlehnou pokušení nerespektovat rozdíly mezi svým vlastním (morálním) přesvědčením a morálkou a zájmy většiny. Tyto potenciální rozdíly nás přivádějí k druhému typu legitimizace, tj. politické interpretaci východního rozšíření jako hry s kladným součtem.

Na rozdíl od vnímání rozšíření jako morální povinnosti se tato interpretace soustředí na zájmy, čímž většině obyvatelstva podsouvá značně omezenou perspektivu rozšíření. Avšak současně také zastírá konflikty zájmů s rozšířením související, protože ve hře s kladným součtem nakonec budou uspokojeny zájmy všech. Napomáhá však tato interpretace tomu, aby rozšíření přijali občané?

2. Hra s kladným součtem?

V jakém smyslu je rozšíření na východ prezentováno jako hra s kladným součtem? Jaké jsou zde hlavní argumenty?

Podle prvního argumentu je evropská integrace doslova v zájmu každého, protože znamená konec dlouhé tradice evropských válek. To byl od samého počátku základní motiv rozvoje Evropského společenství. Žádný jiný důsledek evropské integrace není tak viditelný jako tento.

Druhý argument zní, že evropská integrace je také v zájmu (téměř) všech z ekonomického hlediska, protože vede k vytvoření rozsáhlého ekonomicky integrovaného regionu. To má několik výhod. Důsledkem intenzivnější směny a realokace vzrůstá efektivita. A protože lví podíl zahraničního obchodu zemí EU tvoří obchod v rámci EU, zmenší se jejich ekonomická závislost a naopak vzroste jejich odolnost vůči vnějším šokům.

Pacifikace a prosperita – to jsou skutečně působivé argumenty. Proč nestačí k tomu, aby se z projektu evropských elit stal projekt všech? Proč tyto argumenty neposkytují dostatečnou legitimizaci pokračujícímu procesu evropské integrace? Stručně nastíním dvě vysvětlení toho, proč se na legitimizační potenciál těchto argumentů nelze spoléhat.

Slabina argumentu *pacifikace* tkví ve skutečnosti, že platí pro všechny. Absence válek v Evropě prospívá všem. Avšak tato výhoda není zadarmo. Další evropská integrace obecně a vojenské udržování míru konkrétně jsou nákladné záležitosti. Evropa tak stojí před klasickým problémem kolektivních statků: i když je udržování míru v zájmu všech, nelze se spoléhat na ochotu všech za ně platit, protože z prospěchu plynoucího z udržování míru evropskou integrací nelze nikoho vyloučit. To nás vede k závěru, že argument všezahrnující pacifikace nelze použít ke zdůvodnění oprávněnosti dodatečné finanční zátěže.

Legitimizační dopad *argumentu prosperity* je slabý z jiných důvodů. Tento argument lze uplatnit pouze selektivně. A platí v dlouhodobém horizontu, nikoli v krátkodobém, v souladu s obecným vzorcem rozdělení nákladů a zisků u procesů modernizace a transformace: náklady a zisky jsou rozděleny nerovnoměrně v čase i mezi různými skupinami. V krátkém časovém období převažují náklady, v dlouhém období převažují zisky. Dále někteří lidé končí s čistým ziskem, jiní utrpí čistou ztrátu [Vobruba 2001]. A ukazuje se jako více než „obtížné přesvědčit poukazem na makroekonomické zisky ty, kteří utrpěli ztrátu, že proces vcelku přináší prospěch“ [Inotai 2000: 19].⁶ Například zemědělci, které postihl bankrot, nebudou nijak profitovat z úžasných pracovních příležitostí v oblasti špičkové technologie, jež se mohou objevit o několik let později. Tento problém je alespoň zmíněn v Agendě 2000: „Ekonomické důsledky rozšíření budou nepochybně z dlouhodobého hlediska pro Evropskou unii příznivé (...) Avšak tyto výhody se všechny neobjeví v krátkém časovém období a nebudou rozděleny rovnoměrně“ [Evropská komise 1997: 115]. „Tlak na adaptaci bude zřejmě dosti bolestivý v regionech nebo průmyslových odvětvích, které se již potýkají s nadbytkem zaměstnanců nebo výrobních kapacit v tzv. citlivých sektorech“ [Evropská komise 1997: 116]. Zatímco západněji položené kandidátské země se přibližují evropským standardům ekonomické prosperity [Inotai 2000: 34], země ležící více na východ stále výrazněji zaostávají. Vznik tohoto specifického teritoriálního rozdělení zisků a ztrát z rozšíření obohacuje dynamiku rozdílů v blahobytu o další prvek: zatímco rozdíl mezi sousedními členskými státy EU (Německem a Rakouskem) a východními kandidátskými zeměmi (Polskem, Českou republikou a Maďarskem) se zmenšuje, objevují se rozdíly v blahobytu mezi západní a východní částí skupiny kandidátských zemí, které dále vedou k vyvstání konfliktů zájmů mezi různými regiony.

Projekt rozšíření EU na východ zjevně hrozí, že uvizne v pasti racionality. Z dlouhodobého hlediska je rozšíření EU v zájmu všech a v souladu s kolektivní racionalitou musí být podporováno. Avšak z krátkodobého hlediska rozšíření způsobí jisté menší výso-
ké náklady. Individuální racionalita tedy vede tuto menšinu, aby se stavěla proti rozšíření. Řada pozorovatelů z reformních zemí usilujících o vstup do EU si je tohoto problému vědoma: „(Vládním, stranickým a podnikatelským) elitám záleží na evropské integraci mnohem více než masám s jejich partikulárními krátkodobými zájmy. V důsledku toho pak platí, že čím více jsou masy ve výrazně artikulovaných západních společnostech prostřednictvím svých zájmových organizací zapojeny do rozhodovacích procesů týkajících se rozšíření EU, tím pomaleji tento proces rozšiřování probíhá, nebo se dokonce na určitou dobu úplně zastavuje [Agh 1999: 850].

V souhrnu je zřejmé, že prezentace rozšíření EU jako hry s kladným součtem nepředstavuje příliš přesvědčivou legitimizační strategii. Ač totiž oba argumenty používané v jeho prospěch mohou být pravdivé, argument pacifikace je příliš inkluzivní, zatímco argument prosperity je inkluzivní jen nedostatečně.

^{6/} Ohledně přístupu k politice sociální a politické kompenzace v takových konstelacích srov. Vobruba 1996a; Vobruba 2001: 59nn.

VIII. Způsobilost ke vstupu do EU a přijímací kapacita EU

Diskuse o vstupu zemí střední a východní Evropy do EU se dlouhou dobu soustředila výhradně na jejich způsobilost ke vstupu, kterou musí podle očekávání EU získat a osvědčit. Kandidátské země jsou povinny se přizpůsobit a EU je v jejich úsilí podporuje. To je stanovisko Bílé knihy „Příprava přidružených států střední a východní Evropy na integraci do vnitřního trhu unie“ [Evropská komise 1995] a rovněž Agendy 2000 [Evropská komise 1997]. Toto stanovisko však nedávno prodělalo zásadní proměnu v souvislosti s tzv. kodaňskými kritérii. „Kodaňská kritéria z roku 1993 stanovila, že rozšíření nevyžaduje jen připravenost kandidátských zemí (způsobilost ke vstupu), ale že podstatný předpoklad tohoto procesu představuje také absorpční či rozšiřovací kapacita EU.“ Dokonce „slabá či chybějící ‚způsobilost k rozšíření‘ na straně EU se může ukázat jako větší problém než nedostatečná ‚způsobilost ke vstupu‘ některých rozvinutých kandidátských zemí střední a východní Evropy. Co více, v průběhu předstupního procesu se rozpor mezi rostoucí způsobilostí ke vstupu pěti kandidátských zemí a klesající způsobilostí k rozšíření EU stále prohluboval. To jasně prokázal vídeňský summit EU v prosinci 1998“ [Agh 1999: 849; Brusis 2000].

Existují přinejmenším dva důvody pro změnu diskursu týkajícího se rozšíření na východ. Za prvé, EU si začala jasněji uvědomovat, že jí chybí institucionální předpoklady pro toto rozšíření a že její přijímací kapacita je nedostatečná. Za druhé, všechny kandidátské země poznaly EU nejen jako poskytovatele podpory, ale také jako egoistického partnera, protože všechny tyto země zažily zklamání v podobě asymetrických obchodních dohod, které jim měly pomáhat, ale v praxi pro ně byly nevýhodné.

Je mylné domnívat se, že neochota EU v otázce rozšíření je výsledkem „nedostatku politické vůle“ [Agh 1999: 849], a svalovat odpovědnost na politiky, protože by se tak podceňovala závislost politiků na organizovaných zájmech a voličích. Čím pevněji je určitá zájmová skupina přesvědčena, že v procesu rozšíření ztratí, tím intenzivněji se bude proti němu stavět. Tou měrou, jak konflikty o prostředky nabývají na intenzitě a sociální a politické problémy se stávají naléhavějšími, klesá ochota a schopnost podílet se na nákladech rozšíření. Není pochyb o tom, že vnitřní problémy EU, zejména problémy související s krizí konvenční plné zaměstnanosti [Vobruba 2000], oslabují výkon EU v oblasti utváření zahraničních vztahů. „Se zřetelem k vysokým mírám nezaměstnanosti v celé Evropě bude politicky obtížné uskutečnit adaptační opatření vedoucí ke ztrátě pracovních míst. Pokud důsledkem změn v ekonomické struktuře vznikají nové pracovní příležitosti v jiných regionech a sektorech, dokonce i čistý nárůst zaměstnanosti může mít z pohledu politiků jen velmi pochybnou hodnotu“ [Evropská komise 1997: 116]. Nevyřešené vnitřní problémy spjaté s rozdělováním prostředků činí prozíravou vnější politiku mnohem obtížnější.

IX. Škodlivé propletence zájmů

Jelikož elity zemí střední a východní Evropy se shodují v názoru, že ke vstupu do EU neexistuje alternativa, požadavky týkající se jejich přizpůsobení EU ukládají kandidátským zemím přísný režim [Tews 1999]. Je tomu tak tím spíše, že přizpůsobení se pravidlům uza-

vřeného klubu je zvláště důležité pro pozdě přichází a pro malé nové členy. „Oba účinky se spojují v případě zemí střední a východní Evropy, které jsou malé a současně přicházejí pozdě“ [Agh 1999: 840; Brinar, Svetlicic 1999]. Je ironií situace, že přesunutí politické pozornosti od způsobilosti ke vstupu zemí střední a východní Evropy k přijímací kapacitě EU nevedlo k ulehčení pozice kandidátských zemí. Ač kandidátské státy mohou hrát v otázce přizpůsobení EU jistou aktivní a autonomní roli (i navzdory vestavěné svévolnosti posuzování jejich úsilí ze strany EU), utváření přijímací kapacity EU leží zcela mimo jejich dosah. Kandidátské státy se tedy nacházejí v situaci, kdy jejich zájem na vstupu do EU může být naplněn, jen pokud EU sama pro to dokáže vytvořit vhodné podmínky. Proměna, již se stěžejním předpokladem rozšíření na východ stala přijímací kapacita EU místo způsobilosti ke vstupu kandidátských zemí, narušuje základy všech společných strategií zemí střední a východní Evropy vůči EU. Vznikají tak propletence zájmů, spojené s řadou příležitostí ke – skutečným či domnělým – obstrukcím „z druhé strany“ nebo ze strany spolukandidátů. Obavy druhého sledu kandidátských zemí z toho, že jim vstup do EU zcela unikne, se mohou potvrdit. „Německá vláda, kterou pohlcují domácí sociální a ekonomické problémy, jež je méně oddaná myšlenkám evropské integrace a jejíž sousedi již jsou členy unie, by nemusela podporovat rychlé přijetí problémových zemí jihovýchodní Evropy nebo bývalého Sovětského svazu“ [Brusis 2000: 281]. Podle průzkumu provedeného v roce 1998 většina příslušníků německých a také polských elit jednoznačně odmítla vstup Bulharska, Rumunska, Turecka, Ruska a Běloruska [Eberwein, Reiter 1999: 38].

Evropská unie byla od samotného počátku projektem elit. Elity, které se snaží uskutečnit rozsáhlé politické projekty, musí vždy odolávat pokušení, aby se nepřestaly zajímat o schopnost a ochotu většiny obyvatelstva se do projektu zapojit. Takovým projektem je i rozšíření EU na východ. Mezi politickými elitami a obyvatelstvem existuje vážné napětí jak v členských státech EU, tak v kandidátských zemích. Silné indicie nasvědčují tomu, že postoje k EU jsou téměř výhradně určeny zájmy obyvatel, nikoli morálkou. U otázek týkajících se jejich obecných postojů respondenti vyjadřovali souhlas s pokračováním integrace, jakmile se však přešlo k posouzení jejich konkrétních životních podmínek, začal převládat skepticismus.

Postoje k rozšíření se rovněž mění v závislosti na očekávaných výhodách a nevýhodách. Nejvyšší podporu má rozšíření mezi mladými a vzdělanými lidmi z měst, naopak nejnižší je tato podpora u dělníků v zastaralých odvětvích a u staršího a venkovského obyvatelstva. Tyto postoje přesně odpovídají typické diferenciaci mezi vítězi a poraženými, jaká se u takových procesů dá předpokládat [Vobruba 2001: 58]. V členských zemích EU podpora rozšíření také jasně⁷ závisí na tom, zda daný stát je čistým plátcem nebo čistým příjemcem plateb z EU [Immerfall 2000].

Také v kandidátských zemích existují značné rozdíly mezi postoji k rozšíření EU u elit a u zbytku obyvatelstva [Stawarska 1999: 834, 835]. „Členství v EU se stalo měřítkem úspěšnosti politických elit“ [Brinar, Svetlicic 1999: 805]. „Poevropštění“ pokročilo dále mezi vyššími státními úředníky než mezi členy parlamentu [srov. pro Polsko Stawarska 1999: 831n; pro Maďarsko Agh 1999: 844]. To může být zapříčiněno tím, že mnoha

⁷ S výjimkou Itálie a Nizozemí.

členům parlamentu se nedostává know-how a jazykových schopností s pozoruhodnou výjimkou Slovinska [Brinar, Svetlecic 1999: 811]; jinou příčinou může být přímější vazba členů parlamentu na zájmy lidí, jejich skepticismus a strach ze vstupu do EU a rovněž jejich větší závislost na nich. Případné veto proti vstupu do EU v některé kandidátské zemi by se však neopíralo jen o (domnělé) zájmy poražených, ale také by je živily a posilovaly protizápadní kulturní tradice [Spohn 2000: 229].

Rozdílné postoje k EU u elit a u obyvatelstva jako celku ústí v jedno základní dilema. Elity se mohou pokoušet zájmy a postoje veřejnosti ignorovat či překonat, protože je považují za „krátkozraké“. Důsledkem by byla integrace nepřihlížející k zájmům lidí, nebo dokonce působící proti nim, což může vést k posílení (pravicových) populistických hnutí. Nebo se elity mohou snažit integrovat postoje veřejnosti k EU do své politiky. Snad alespoň zčásti díky úspěchu pravicových populistických stran v členských zemích EU se toto dnes jeví jako převládající strategie. Avšak tato strategie také není bez rizik.

X. Pragmatismus

Přizpůsobili-li elity v členských státech EU a v kandidátských zemích své strategie postojům veřejnosti, může vzniknout následující problém:

Na jedné straně, integrují-li postoje obyvatelstva do svých strategií elity států EU, budou muset zpomalit tempo procesu rozšíření. Z pohledu elit v zemích střední a východní Evropy se to bude jevit jako projev odmítavosti. Elity kandidátských zemí si navíc uvědomují, že podpora jejich obyvatelstva pro vstup do EU je váhavá a stále se snižuje. Výsledkem bude, že elity kandidátských zemí se ocitnou pod časovým tlakem a začnou prosazovat strategie typu „všechno, nebo nic“ („ted“, alebo nikdy“). Například (dřívější) snaha Polska vstoupit do EU v roce 2003 „je prvotně důležitá s ohledem na vnitřní záležitosti země. To je datum, ke kterému Polsko chce být připraveno na vstup. Bez takového data by nastaly vážné mobilizační problémy.“⁸

Na straně druhé elity zemí EU vnímají strategii kandidátských elit jako projev netrpělivosti. Uvědomují si, že obyvatelstvo jejich zemí má k rozšíření skeptický postoj a že je přijme, jen pokud bude postupovat pomalým tempem a s řadou přechodných dohod. Tyto postoje se dnes již staly součástí strategie elit EU.

V této konstelaci hrozí nebezpečí, že postoje k rozšíření EU jak v členských zemích EU, tak v kandidátských státech povedou k tomu, že elity budou uplatňovat navzájem neslučitelné strategie. Dokud budou kandidátské země chtít vstoupit do EU, přijímací kapacita EU bude nepřiměřená, a jakmile přijímací kapacita EU bude adekvátní, ochota kandidátských zemí vstoupit do EU zmizí. „Lidé si možná řeknou, že Evropa opět porušila dané slovo.“⁹ Toto však je nejhorší možný scénář a s největší pravděpodobností se neuskuteční. Spíše dojde k tomu, že se v EU objeví diferenciacie, a to současně ze dvou stran.

^{8/} Olaf Osica, Centrum mezinárodních studií Varšava (*Süddeutsche Zeitung*, 23. srpna 2000, 9).

^{9/} *ibid.*

Za prvé, jak to naznačuje následný proces po summitu v Nice, EU provede pouze polovičatou reformu svých institucí, a nebude tedy v dohledné budoucnosti schopna řešit své vnitřní konflikty o prostředky. Příjímací kapacita EU zůstane i nadále nedostatečná, což povede k neplnohodnotnému členství kandidátských zemí. Nové členské státy budou mít zcela jistě jen velmi omezený přístup k fondům EU, zejména v rámci Společné zemědělské politiky EU. „Země střední a východní Evropy budou do zemědělské politiky EU integrovány postupně“ [Fischler 2000: 9]. Je také nanejvýš pravděpodobné, že noví členové se budou muset smířit s restrikcemi pro své občany hledající zaměstnání v EU [Evropská komise 1997: 58; Verheugen 2000: 14]. A je rovněž možné, že neschopnost EU provést zásadní institucionální reformu způsobí omezení hlasovacích práv nových členských zemí.

Za druhé, vyjednávání o přijetí kandidátských zemí budou zdouhavá, protože dosažení konsensu v otázce omezeného členství bude obtížné. Snížené tempo rozšiřování zpomalí celkové prohlubování integrace, čímž vytvoří další podněty pro politické projekty diferencovaného vývoje a selektivního prohlubování evropské integrace. Problémy spojené s rozšířením EU na východ tedy zřejmě promění současný vzorec soustředných kruhů kolem bohatého jádra a učiní z něj obraz vnitřní diferenciace EU – takřkajíc obrátí tento vzorec směrem dovnitř. Krize rozšiřování EU tak bude znamenat konec dialektiky integrace a expanze. Vzorec soustředných kruhů zůstane zachován a vytvoří první, druhou a možná i třetí třídu členských zemí EU.

Z angličtiny přeložil Marek Skovajsa

GEORG VOBRUBA pracoval jako výzkumný pracovník v berlínském vědeckém centru, v Hamburku v Ústavu pro sociální výzkum a od roku 1992 je profesorem sociologie na univerzitě v Lipsku. Zabývá se sociální politikou, politickou sociologií a teorií sociologie.

Literatura

- Agh, Attila 1999. „Europeanization of Policy-making in East Central Europe: the Hungarian Approach to EU Accession“. *Journal of European Public Policy*, 6: 839–854.
- Antola, Esko 2002 „The Future of Small States in the EU“. Pp. 69–85 in Farrell, Mary et al. (eds.) *European Integration in the 21st Century*. London: SAGE.
- Brinar, Irena, Marjan Svetličić 1999. „Enlargement of the European Union: the Case of Slovenia“. *Journal of European Public Policy* 6 (5): 802–821.
- Brusis, Martin 2000. „Internal Problems of the European Union That Might Obstruct an Enlargement toward the East“ Pp. 265–289 in Tang, Helena (ed.), *Winners and Losers of EU Integration*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Chirac, Jacques 2000. „Die Erweiterung darf keine Flucht nach vorne sein.“ Rede des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac vor dem Deutschen Bundestag am 27. Juni 2000“. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 8: 1017–1021.
- Croft, Stuart et al. 1999. *The Enlargement of Europe*. Manchester, New York: Manchester University Press.

- Csaba, László. 1999. „Mitteleuropa auf dem Weg zum EU-Beitritt“ Pp. 44–67 in Wagener, Hans-Jürgen, Heiko Fritz (eds.), *Im Osten was Neues*. Bonn: J. H. W. Dietz Nachfolger.
- Dauderstädt, Michael, Barbara Lippert 1995. *Differenzieren beim Integrieren. Zur Strategie einer abgestuften Osterweiterung der EU*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, *photocopied manuscript*.
- David, Charles-Philippe, Jaques Lévesque (eds.) 1999. *The Future of NATO*. Montreal, Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Eberwein, Wolf-Dieter, Janusz Reiter 1999. *Die deutsch-polnischen Beziehungen. Eine Interessen- und Wertegemeinschaft?* Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin, *photocopied manuscript*.
- Eichengreen, Barry 1993. „European Monetary Unification, and Regional Unemployment“. In Ulmann, Lloyd, Barry Eichengreen, William Dickens (eds.), *Labor in an Integrated Europe*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Eisenstadt, Shmuel N. 1999. „Kollektive Interessenkonstruktionen in Europa, den Vereinigten Staaten, Lateinamerika und Japan. Eine vergleichende Betrachtung“. Pp. 370–400 in Viehoff, Reinhold, Rien T. Segers (eds.), *Kultur, Identität, Europa*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Evropská Komise 1997. „Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union“. *Bulletin der Europäischen Union*, Beilage 5/97. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Habermas, Jürgen 1976. *Legitimation Crisis*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen 2001. *Zeit der Übergänge*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Hama, Noriko 1996. *Disintegrating Europe. The Twilight of the European Construction*. Westport, Conn.: Praeger.
- Holz, Klaus 2000. „Einleitung. Die soziale Position der Staatsbürger“. Pp. 7–29 in Holz, Klaus (ed.), *Staatsbürgerschaft. Soziale Differenzierung und politische Inklusion*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Huntoon, Laura 1998. „Immigration to Spain: Implications for a Unified European Union Immigration Policy“. *International Migration Review* 32 (4): 423–450.
- Immerfall, Stefan 2000. „Europäische Integration und Europäische Identität“. Pp. 6–12 in Henschel, Thomas, Stephan Schleissing (eds.), *Europa am Wendepunkt. Arbeitspapiere der Forschungsgruppe Jugend und Europa*, vol. 6. München: Eigenverlag.
- Inotai, András 2000. „The Czech Republic, Hungary, Poland, the Slovak Republic, and Slovenia“. In Tang, Helena (ed.), *Winners and Losers of EU Integration*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Lavenex, Sandra 2001. „Migration and the EU's New Eastern Border: between Realism and Liberalism“. *Journal of European Public Policy* 8(1): 24–42.
- Leggewie, Claus 1979. „Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft nach Süden“. *Leviathan* 7(2): 174–198.
- Létourneau, Paul, Philippe Hébert 1999. „NATO Enlargement: Germany's Euro-Atlantic Design“. Pp. 108–118 in David, Charles-Philippe, Jacques Lévesque (eds.), *The Future of NATO. Enlargement, Russia, and European Security*. Montreal, Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Neunreither, Karlheinz 2001. „The European Union in Nice: A Minimalist Approach to a Historic Challenge“. *Government and Opposition* 36(2): 184–208.
- Oduškin, Ostap 2001. „The Acceptance of Ukraine to the European Union: Integrating and Disintegrating Factors for the EU“. *Polish Sociological Review* (4): 365–378.
- Ohne Papiere in Europa* 2000. Berlin: Schwarze Risse, Rote Straße, VLA.

- Schlotter, Peter 1999. „Der Maghreb und Europa“. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B (17/1999): 3–10.
- Spahn, Heinz-Peter 2001. *From Gold to Euro. On Monetary Theory and the History of Currency Systems*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Spohn, Willfried 2000. „Die Osterweiterung der Europäischen Union und die Bedeutung kollektiver Identitäten. Ein Vergleich west- und osteuropäischer Staaten“. *Berliner Journal für Soziologie* 10 (2): 219–240.
- Stadler, Andreas 1994. „Funktioniert die asymmetrische Handelsliberalisierung der ‚Europaabkommen‘?“ *ÖZPW* 23 (4): 395–406.
- Stawarska, Renata 1999. „EU Enlargement from the Polish Perspective“. *Journal of European Public Policy* 6(5): 822–838.
- Verheugen, Günter 2000. „Das Volk soll über die EU-Erweiterung entscheiden“ (interview). *Süddeutsche Zeitung*, 2/3 September, 2000: 14.
- Vobruba, Georg 1996. „Self-interested Aid: Belated Modernization and Interwoven Interests between East and West“. *Crime, Law and Social Change* 25(1): 83–93.
- Vobruba, Georg 1996a. „The Additional Use of Social Policy in the Modernization and Transformation of Societies“. Pp. 161–173 in Angus Erskine (ed.), *Changing Europe. Some Aspects of Identity, Conflict and Social Justice*. Aldershot, England: Avebury.
- Vobruba, Georg 1998. „The Social Dynamic of Welfare Gaps. Prolegomena to the Transnationalization of Sociology“. *Sociological Analysis* 1(3): 27–40.
- Vobruba, Georg 2000. *Alternativen zur Vollbeschäftigung. Die Transformation von Arbeit und Einkommen*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Vobruba, Georg 2000a. „Měnová unie, sociální politika a problém evropské identity odolné vůči přerozdělování“. *Sociologický časopis* 36 (3): 275–284.
- Vobruba, Georg 2001. *Integration + Erweiterung. Europa im Globalisierungsdilemma*. Wien: Passagen.