
CEFTA a proces rozšiřování Evropské unie – případ asymetrického vyjednávání

Karsten Skjalm

Většina členských států CEFTA dorazila ke kritickému prahu své pouti za členstvím v Evropské unii v březnu 1998, kdy začalo vyjednávání o podmínkách a termínech vstupu. Na lucemburském summitu v prosinci 1997 se představitelé států a vlád Evropské unie rozhodli rozdělit proces rozšiřování do dvou proudů – rychlého a pomalého. Rozhodli, že Evropská unie zahájí v rychlém proudu proces bilaterálního hodnocení (*screening*) s 5 + 1 kandidátskou zemí koncem března 1998. Tento proces hodnocení povede více méně automaticky k vlastním jednáním o přijetí, jehož termín nebyl specifikován. Čtyři zbývající kandidátské země byly zařazeny do pomalého proudu, kde bude rovněž probíhat multilaterální hodnocení, po němž však nebude automaticky následovat jednání o vlastním přijetí. Tímto rozhodnutím Evropské unie byly členské státy CEFTA rozděleny do dvou skupin; Česká republika, Maďarsko, Polsko a Slovinsko byly vybrány do rychlého proudu, zatímco Rumunsko, Slovensko a Bulharsko (které se připojilo k CEFTA v červenci 1998) byly zařazeny do pomalého proudu.

Toto rozdělení zemí CEFTA v procesu rozšiřování Evropské unie do různých proudů klade mnoho otázek nad budoucí soudržností tohoto regionálního uskupení. Většina pozorovatelů si klade otázku, co se stane s CEFTA, až více než polovina členů opustí toto uskupení v rámci první vlny rozšiřování Evropské unie, která se očekává dříve než země z pomalejšího proudu doženu proces vyjednávání. Za předpokladu, že větší a vyspělejší ekonomiky jsou zařazeny do rychlejšího proudu, přitažlivost CEFTA po prvním kole rozšiřování Evropské unie nepochybně značně poklesne. Zatímco fenomén úbytku členů může budoucím členům CEFTA, jako je Chorvatsko a (bývalá jugoslávská republika) Makedonie, způsobit těžké a trvalé obtíže, současní členové CEFTA z pomalého proudu to mohou považovat za dočasný problém v tom případě, pokud časový úsek mezi první a druhou vlnou rozšíření nebude příliš velký. Koneckonců CEFTA byla vždy považována za dočasný nástroj, s jehož pomocí země střední a východní Evropy vyvinou a rozšíří svá vzájemná obchodní spojení, než se uskuteční jejich konečný cíl – členství v Evropské unii.

Během několika uplynulých let země střední a východní Evropy soutěžily o místo v čele závodu o brzké členství v Evropské unii. Proto její rozhodnutí z konce roku 1997 o rozdělení kandidátských zemí do dvou skupin vyvolalo v zemích zařazených do pomalejšího proudu přirozeně zklamání a hněv. Avšak být v čele skupiny nebo alespoň nezaostat za ostatními členy je – jak se zdá – absolutní prioritou i zemí zapojených do bilaterálního hodnotícího a jednacího procesu v rychlém proudu.

V následující stati se pokusím dokázat, že zatímco obavy a ambice o udržení tempa s nejrychlejšími v projednávané skupině mohou být rozumné při pohledu z perspektivy každé jednotlivé kandidátské země, soutěžení mezi kandidátskými zeměmi bez vzájemné spolupráce je kolektivně iracionální, protože podkopává negociační pozice skupiny jako celku. Jinými slovy řečeno, kandidátské země mají při jednáních s Evropskou unií klasický *problém kolektivní akce*. Základní myšlenka spočívá v tom, že neúspěšné soutěžení kandidátských zemí o dokončení individuálních vstupních jednání podkopává možnost použít některé důležité nátlakové taktické nástroje (např. taktiku hrozeb a svazování rukou), jejichž

použití by jinak zlepšilo negociační pozici. Např. hrozba opustit jednací stůl, pokud Evropská unie nenabídne lepší podmínky, může na nějakou dobu jednání zdržet. Během této doby bude pak kandidátská země v jednacím procesu dále zaostávat. Podobně působí i taktika svazování rukou. Má-li být i tak úzký negociační prostor využit, je důležité, aby CEFTA jako skupina vzájemně výhodně koordinovala proces vstupních jednání jednotlivých členů s Evropskou unií. To však může být obtížné, protože spolupráci brání značné překážky.

Pro pochopení této hypotézy je nutné nastínit hlavní rysy neobvykle asymetrického vyjednávacího procesu, charakteristického pro vstupní jednání Evropské unie s kandidátskými zeměmi, včetně taktických nástrojů uplatňovaných Evropskou unií pro využití své mohutné strukturální převahy vůči kandidátským zemím. Tyto hlavní rysy popisují v první části následující stati. Ve druhé části pak uvádím nejdůležitější vyjednávací taktiky, které mohou kandidátské země využít k posílení své relativně slabší negociační pozice. Na základě rozboru v prvních dvou částech pak v závěrečné části vysvětlují, proč by měly země CEFTA spolupracovat na dosažení synchronizace svých vstupních jednání s Evropskou unií a proč může být těžké této spolupráce dosáhnout.

Zvláštní asymetrický vyjednávací proces mezi Evropskou unií a kandidátskými zeměmi – „acquis a nic než acquis“

Ve srovnání s jinými mezinárodními jednáními představují vstupní rozhovory s Evropskou unií mimořádně asymetrický případ. V důsledku ekonomických a politicko-institucionálních faktorů je pro ně charakteristické nezvykle silné strukturální silové postavení Evropské unie. Při vstupních rozhovorech se tyto faktory promítají do síly negociačního postavení pomocí různých vyjednávacích taktik.

Strukturální asymetrie ekonomické mohutnosti

Ekonomické příčiny tohoto jevu jsou dobře popsány v mezinárodněpolitické ekonomické literatuře; asymetrická strukturální síla je dána relativní dostupností trhu.¹ Od prvních jednání o rozšíření začátkem 70. let jednala ES vždy se zeměmi, jejichž hospodářství bylo menší než celé uskupení ES. Příčina je jednoduchá. Ponecháme-li stranou ruský potenciál, který se může uplatnit jen v dlouhodobé perspektivě, žádná evropská země se nemůže z hlediska tržního potenciálu srovnávat s blokem ES/EU. Jak v průběhu doby proběhlo několik kol vstupních jednání s ES/EU a ze skupiny zájemců odcházely střední a větší ekonomiky, tato asymetrie dostupnosti trhu postupně dále vzrůstala. Jak poukázal D. Baldwin [Baldwin 1993], každé rozšíření Evropské unie relativně zhoršuje postavení ostatních zájemců. To může vést ke změně stanoviska zemí, které by jinak spokojeně zůstávaly mimo Evropskou unii. Jinými slovy řečeno, každý vstup do Evropské unie má tendenci vyvolávat v sousedních zemích *dominový efekt*, takže ještě více roste fronta žadatelů i členů Evropské unie. Zdá se, že Baldwinova „dominová hypotéza“ alespoň částečně vysvětluje závody mezi zeměmi CEFTA o rychlý vstup do Evropské unie.

Zvětšení ekonomického rozsahu (*kvantity*) je však jen jedním z rozměrů přístupnosti trhu. Dalším rozměrem je *kvalita* přístupného trhu. Vstup do Evropské unie by přece neměl smysl, kdyby toto regionální uspořádání bylo stejné, nebo dokonce horší než alternativní možnosti. Přijetím Jednotného evropského aktu (*Single European Act*) koncem 80. let a v 90. letech se Evropská unie pokusila jít mnohem dále než kterékoli jiné regionální uskupení na světě. Vytvoření skutečně jednotného trhu podporuje konkurenci, specializaci a využití úspor, což koneckonců povede i k vyššímu ekonomickému růstu a k vyšší prosperitě. Nelze se proto divit, že se po přijetí Jednotného evropského aktu koncem 80. let začaly hromadit žádosti o členství. Smršť událostí ve střední a východní Evropě ve stejné době tento vývoj jen podpořila. Alternativní uspořádání vůči členství v Evropské unií je totiž pro ostatní země stále méně lákavé, což při vstupních jednáních je zdrojem základní *strukturál-*

ni síly Evropské unie. Právě poměrná přitažlivost statusu quo jako nejlepší alternativa jakékoli smlouvy (alias BATNA = best alternative to no agreement) je podle názoru W. M. Habeeba, autora jedné z nejvýznamnějších knih o asymetrickém vyjednávání [*Habeeb 1988*], ve všech asymetrických jednáních jedním z nejdůležitějších zdrojů strukturální síly. Stejný názor podporuje při aplikaci teorie smluvních jednání na vstupní rozhovory do Evropské unie i A. Moravcsik [*Moravcsik 1993*].

Politicko-institucionální faktory

Asymetrický přístup k trhu je však jen jedním z významných zdrojů mimořádně silné negociační pozice Evropské unie vůči kandidátským zemím. Posiluje ji i řada dalších politicko-institucionálních faktorů.

Předně země usilující o členství v Evropské unii vstupují do „klubu“. A politika i pravidla hry tohoto „klubu“ (v eurospeaku *acquis communautaire and politique*) se dlouho vyvíjely obvykle ve velmi obtížných a zdoluhavých jednáních mezi jeho tehdejšími členy. Jednání, která vedla k Římské smlouvě (1957), k Jednotnému evropskému aktu (1985), k Maastrichtské smlouvě (1991) a k Amsterodamské smlouvě (1998), zásadně vždy přinášela velké institucionální změny rámce spolupráce. A protože tato „velká smlouvání“ probíhala za podmínek dosažení konsenzu, ani dosažení pozitivních výsledků těchto jednání se neobešlo bez složitých junktíků a vedlejších kompenzací (výměn a ústupků).

Přijetí nových členů totiž potenciálně ohrožuje existující křehkou politickou rovnováhu mezi dosavadními členy „klubu“. Pokud by podmínky vstupních rozhovorů byly zcela otevřené v tom smyslu, že předmětem jednání může být cokoli, pak by členové Evropské unie museli znovu otevřít v minulosti již velmi obtížně uzavřené otázky. Za těchto okolností by k dalším kolům vstupních jednání také ani nemuselo dojít.

Síla pravidel chování – podmínky členství

V předchozích kolech vstupních rozhovorů využila Evropská unie svou averzi k opětovnému otevírání již dříve dojednaných komplexních řešení ke vnučení tvrdých podmínek členství kandidátským zemím. Na základě zkušeností z předchozích kol vstupních rozhovorů vyvozuje G. Avery [*Avery 1994*] čtyři hlavní principy členských podmínek:

* Nulové institucionální změny. Noví členové jsou začleňováni do institucionálního rámce s použitím dosavadních klíčů pro počet hlasů v Radě ministrů, počet komisářů a křesel v Evropském parlamentu.

* Nulové změny v rozpočtu Evropské unie, včetně z něj financovaných velkých politických programů (např. společná zemědělská politika či strukturální a regionální politika).

* Kola vstupních rozhovorů zpravidla probíhala ve vlnách, a to s více než jedním žadatelem (první rozšíření ES na jih bylo v tomto směru pozoruhodnou výjimkou).

* Kandidátské země musejí přijmout „všechna *acquis* a nic než *acquis*“. Jinými slovy řečeno, změny stávajících politik Evropské unie nejsou předmětem jednání. Kandidátské země si mohou vyjednat pouze přechodné období, během něhož dojde k plnému převzetí již existujících *acquis*.

Při přípravě vyjednávacích kol se zeměmi střední a východní Evropy bylo nutné dosáhnout u prvních dvou zásad kompromisu. Proto bylo na essenském summitu (1994) dohodnuto, že se Evropská unie musí na rozšíření institucionálně připravit, což se stalo hlavním cílem Mezivládní konference konané v letech 1996/1997. Jde o změny rozhodovacích postupů (včetně hlasovacích procedur), o reformy Komise, o stanovení limitu křesel v Evropském parlamentu a hlavně o stanovení nové váhy hlasů v Radě ministrů ve prospěch větších členských států. Dále bylo dohodnuto, že v letech 1997–1999 bude nutné provést reformu rozpočtu, včetně zemědělské (CAP – společná zemědělská politika) a strukturální politiky.

Nutnost institucionálních změn vyplývá z prostého počtu kandidátských zemí, které jsou z hlediska počtu obyvatel převážně malými státy. Jak dokázala celá řada studií, během předchozích kol vstupních rozhovorů od roku 1973 se rovnováha sil v Radě ministrů systematicky posunovala ve prospěch menších zemí [viz např. Kirman & Widgren 1995; Hosli 1996].² Již pouhý počet kandidátských zemí si rovněž vynucoval změny institucionálních postupů, reformu Komise atd. Na Mezivládní konferenci 1996/1997 však členské státy nedosáhly kompromisu ve změně váhy hlasů v Radě ministrů ani ve velikosti Komise a poměru členů v ní. Tato rozhodnutí byla odložena na pozdější „minikonferenci“, plánovanou na rok 2000–2001.

Důvody pro nutnost rozpočtové reformy jsou ještě jasnější. Protože se dnes o členství hlásí země méně blahobytné než současné nejchudší členské státy a protože většina z nich má relativně velký zemědělský sektor, nelze nové členy vměstnat do současného rozpočtu. Současné členské státy se rozhodly nerozšiřovat rozpočet, ale reformovat společnou zemědělskou a strukturální politiku. O těchto reformách se začalo jednat při návrhu rozpočtu v březnu 1999, ale výsledek těchto jednání byl v lepším případě pouze dílčí, stejně jako reforma institucí. Evropská unie se proto bude muset vrátit k projednávání společné zemědělské politiky po zahájení nového kola jednání o obchodu v rámci WTO v listopadu 1999 v Seattlu. Určité zklamání z dosud dosažených vnitřních reforem Evropské unie dokazuje, jak obtížně se otevírají již dohodnuté „balíčky“.

Ze čtyř výše uvedených principů je nejdůležitější a nejméně pružný právě poslední princip. A Evropská unie se dokonce fakticky pokusila v budoucích kolech vstupních rozhovorů ještě přitvrdit podmínky při vyjednávání přechodných období. Za prvé, jde o uplatnění tzv. *předvstupní strategie*, v jejímž rámci Evropská unie na kandidátských zemích požadovala, aby zahájily uplatňování *acquis* ještě před rozhodnutím o zařazení uchazečů do skupin o různé rychlosti. Ačkoli byl kandidátským zemím umožněn výběr, zda vůbec přijímat či nepřijímat *acquis* a hlavně jak rychle, kdo chtěl být vybrán do první skupiny, neměl de facto žádnou jinou možnost než souhlasit. Za druhé, předvstupní strategie byla nedávno rozšířena o tzv. *Předvstupní partnerství*.³ Podle tohoto projektu dostane každá kandidátská země „školicí plán“, v němž jsou zvýrazněny ty části *acquis*, které má splnit ještě před přijetím. Podobně jako v případě předvstupní strategie může žadatel tuto „radu“ ponechat bez povšimnutí, ale opět je to jen fiktivní svoboda, protože nedostatek píle může zpomalit jeho vstupní jednání [Friis and Jarosz 1999]. Konečně Evropská unie opakovaně objasňovala, že pro kandidátské země ze střední a východní Evropy budou povolena jen krátká přechodná období. Např. Nikolaus van der Pas, generální ředitel Pracovní skupiny Evropské komise pro vstupní rozhovory (*Tak Force for Accession Negotiations of the European Commission*), zdůrazňoval, že si kandidátské země musejí být vědomy omezení vyjednávacího prostoru (Světové ekonomické fórum 1998). Vstupujícím zemím bude povoleno nejvýše pětileté přechodné období, protože pro Evropskou unii budou už prostě nepřijatelné tak výjimečné lhůty, jako bylo 17,5 roku pro španělské rybnářství. Při stejné příležitosti van der Pas rovněž kandidátské země varoval před „lehkovážnými řečičkami o přechodných obdobích“.⁴ A dále opakovaně zdůrazňoval standardní stanoviska Evropské unie, že časování vstupu zásadně závisí na rychlosti, s jakou se žadatelé připraví na členství a v praxi plně uplatní pravidla Evropské unie.⁵

Silová taktika Evropské unie při hodnotících a vlastních vstupních jednáních

Následující poznámky objasňují skutečný průběh vstupního procesu. Na první pohled probíhají vstupní rozhovory jako každá jiná jednání (*business as usual*), ale pod heslem „*acquis* a nic jiného než *acquis*“. Vstupní proces je rozdělen na dvě fáze – na přípravnou hodnotící fázi (*screening, rentgenování*) a na vlastní jednání o vstupu.

V hodnotící fázi je 5 + 1 členům skupiny rychlého proudu vysvětlován obsah, rozsah a smysl 31 oborů legislativy Evropské unie. Cílem této didaktické fáze je identifikovat témata pro jednání. Především se v jedné kapitole za druhou zjišťuje, zda je žadatel připra-

ven přijmout *acquis* (pokud ne, je daný bod automaticky označen jako téma pro jednání). Dále se ujasňuje, do jaké míry má kandidát opravdu vytvořeny právní a institucionální předpoklady pro reálné uplatňování *acquis*, respektive zda byly již pro jejich vznik vytvořeny plány, programy a časové harmonogramy. Přitom žadatelé mají tři možné odpovědi:

a) příslušné právní normy již existují a uplatňují se;

b) právní normy zatím neexistují, avšak vláda se zavázala legislativu zabezpečit během určitého časového období, nikoli však později než k plánovanému termínu přijetí do Evropské unie;

c) legislativa chybí a vláda žádá o přechodné období.

Z hlediska zásady „*acquis a nic než acquis*“ je nejdůležitější právě druhý uvedený typ odpovědi.

Z hlediska Evropské unie do května 1999 probíhal hodnotící proces úspěšně. Aby se proces hodnotících jednání rychle rozběhnul, začalo se v dubnu 1998 se sedmi „lehčími kapitoly“, jako je věda, výzkum, telekomunikace, informační technologie, školství, vzdělávání, kultura a politika v oblasti audiovizu. V průvodní zprávě Komise k návrhu Společného stanoviska Evropské unie ke vstupním rozhovorům ze září 1998 byl vyjádřen celkový dojem, že kandidátské země jsou dobře připraveny, dobře informovány a „plně si vědomy podmínek jednání“. Zmíněné státy také až dosud vyhlášovaly svou ochotu převzít *acquis* a navrhovaly jen omezená přechodná období.⁶ A Estonsko – jediná země, která (kromě Kypru) není členem CEFTA – v sedmi kapitolách dokonce nežádalo o žádné přechodné období.⁷ Později hodnotící proces musel samozřejmě narazit na obtížnější obory (včetně zemědělství a volného pohybu pracovní síly), což ho pochopitelně zkomplikovalo a zpomalilo. Nicméně by tento proces měl skončit v roce 1999.

I když hodnotící proces pokračuje lépe, než se očekávalo, trvá déle, než bylo původně plánováno. Není to způsobeno nepředvídanými obtížemi, které by vznikly při jednání, ale je to spíše důsledkem změny postupu Pracovní skupiny Evropské komise pro vstupní rozhovory. Místo prostého vysvětlování zásad politiky Evropské unie a zjišťování, zda je žadatelé mohou přijmout a uplatnit, pokročila vyjednávací skupina tentokrát dále a podrobně zkoumá individuální úspěchy a nedostatky každého z kandidátů. Tento přístup odpovídá přání Komise přísně řídit proces rozšiřování a potvrzuje poznámky van der Pasa, že se kandidátské země musejí vyhnout „pasti lehkovážných řečiček o přechodných obdobích“. Tento nový přístup lze obhajovat jako účinnější způsob řízení procesu rozšiřování, který směřuje k vyloučení problémů ve fázi vlastních jednání. Může však být označen i za další taktický nástroj k posílení negociační pozice Evropské unie v těchto jednáních. Jeho cílem je zajistit, aby kandidátské země přijaly co nejkratší přechodná období a aby jednání neprobíhala příliš hladce a rychle. Podrobně se zkoumá schopnost kandidáta plně uplatnit *acquis* co nejdříve po přijetí. Van der Pas k tomu poznamenal: „*Jestliže žadatelé prohlašují, že mohou přijmout acquis, ale nemohou je uplatnit v praxi, pak nemá smysl jim umožnit vstup.*“⁸

Vlastní projednávání prvních sedmi kapitol prošlých fází hodnotícího předběžného jednání začalo na podzim roku 1998. V mezidobí pak přizvané země intenzivně soutěžily o to, která jako první z nich předloží Komisi a Radě ministrů své vyjednávací podklady k sedmi projednávaným kapitolám. Vyhrálo Polsko. Na základě dokumentace kandidátských zemí předložila Komise svůj návrh Společného stanoviska Evropské unie, o němž má Rada jednomyslně rozhodnout.⁹

Na hodnocení průběhu vstupních rozhovorů je zatím příliš brzy, a to zejména díky dvěma zvláštním negociačním metodám silových taktik, které Evropská unie uplatňuje ve vstupních jednáních. První používanou metodou je princip „nic není rozhodnuto, pokud není rozhodnuto všechno“. Motivem této zásady je vytvoření manévrovacího prostoru pro poslední stádium jednání. Umožňuje přeskupit ústupky učiněné v počátečních stádiích jednání, aby bylo možné dosáhnout celkové dohody. Uplatnění tohoto principu je v současném kole vstupních jednání se zeměmi procházejícími transformačním obdobím z hlediska Evropské unie dokonce ještě racionálnější než dříve. Protože téměř všechny kandidátské

země procházejí transformačním obdobím, je nezbytné velmi pečlivě sledovat pokrok v přijímání *acquis*. Pokud se uplatňování *acquis* z nějakého důvodu zpomalí, nebo se v něm v průběhu jednání objeví nějaké problémy, tento princip umožňuje předběžná ujednání později pozměnit. Přítom Evropská unie na uzavření jednání nespíchá, a tak může být toto předjednávání příčinou horších podmínek pro kandidátskou zemi, protože porušení termínů může poškodit její důvěryhodnost.

V závěrečných fázích jednání Evropská unie často uplatňuje taktický nástroj zvaný *beranidlo* (*bateeingram*) [Friis and Jarosz 1999]. Jak vlastně funguje? Předpokládejme, že v závěrečné fázi jednání několika žadatelům zůstávají otevřené kapitoly a za této situace se Evropská unie dohodne s jedním z nich na konečné podobě dohody, včetně ústupků, junktimů a přechodných období. Tento návrh pak předloží ostatním kandidátským zemím. V podmínkách asymetrické informovanosti (jestliže mezi žadateli neexistuje výměna informací ani koordinace) to mezi kandidáty vyvolá velkou nejistotu. Jestliže jich několik přijme podmínky vstupu modelové dohody s první zemí, může to být dostatečný počet pro celou vlnu rozšiřování. Tím se zbývající kandidátské země, které dosud nemohly nebo chtěly některé kapitoly uzavřít, mohou – tak říkajíc – jít klouzat. Proto kandidátské země tak často intenzivně soupeří v uzavírání kapitol, aby právě je Evropská unie vybrala za beranidlo. Pokud je již jedna země vybrána, mají ostatní tendenci přijmout kompromisy, které jim Evropská unie nabídne. Proto taktika beranidla patří k velmi důležitým pramenům vyjednávací síly. Umožňuje totiž Evropské unii ještě rozhodněji vnucovat své podmínky vstupu. Pokud země CEFTA nezačnou koordinovat svá bilaterální jednání vůči Evropské unii, lze předpokládat, že jako celek docílí ve vstupních jednáních méně příznivé podmínky.

Zdroje síly zemí CEFTA

Země, které se nacházejí ve výjimečně asymetricky závislém postavení, si mohou – jak upozornil W. M. Habeeb [Habeeb 1988] – vynahradiť svou strukturální slabost obratným využitím různých negociačních prostředků. Nová originální literatura o mezinárodním vyjednávání (literatura o tzv. diplomacii dvou železek – *double edged-diplomacy*) [viz Putnam 1988; Evans, Jacobson and Putnam 1993] uvádí řadu takových taktických nástrojů – svazování rukou, hrozby, ozvěna, synergický junktim, jednání vlád ve shodě atd. Rozbor uvedených taktik ve vztahu k rozšíření Evropské unie východním směrem přesahuje možnosti této studie. Lze ovšem pochybovat o tom, že by země usilující o vstup do Evropské unie mohly většinu těchto taktik smysluplně využít. Např. dvě nejznámější taktiky – svazování rukou a hrozba – nemohou být použity, pokud kandidátské země nemají ke členství v Evropské unii žádnou důvěryhodnou alternativu a pokud žadatelé soutěží o co nejrychlejší uzavření projednávaných kapitol. Nikdo totiž nechce zůstat pozadu. Vzhledem k tomu, že svazování rukou a strategie hrozeb zdržují jednání, tyto nástroje žadatelé nejčastěji považují za kontraproduktivní, tedy i za nedůvěryhodné.

Přestože je negociační prostor při vstupních jednáních do Evropské unie velmi omezený, uvádím dvě taktiky, o nichž se literatura o tzv. diplomacii dvou železek nezmiňuje a s jejichž pomocí by si kandidátské země mohly alespoň okrajově vylepšit své vstupní podmínky.

První taktikou je *spolupráce mezi kandidátskými zeměmi*, zvláště v závěrečné fázi jednání.¹⁰ Ačkoli je pro jednotlivé země životně důležité, aby těsně před závěrečnou fází jednání neměly příliš mnoho otevřených kapitol, je neméně důležité, aby všechny kandidátské země lépe synchronizovaly svá vstupní jednání. Pokud bez spolupráce usilují o první místo v závodě o vstup, zároveň tím podkopávají svou slabou pozici uchazečů o členství v Evropské unii, která je nutí, aby ještě bezpodmínečněji přijaly požadované podmínky. Ve fázi před závěrečným jednáním může spolupráce umožnit skupině kandidátů jako celku dosáhnout výhodnějších předběžných ujednání s Evropskou unií. Když jednání dojdou do závěrečné fáze, je velmi důležité, aby žadatelé spolupracovali, vyměňovali si informace o svých negociačních pozicích a o taktice jednání o neuzavřených kapitolách. Jde o to, vy-

hnout se příliš snadným ústupkům přijatým díky použití taktiky beranidla Evropskou unií. Může stačit, budou-li spolupracovat země ze skupiny rychlého proudu. Pokud žádná země ze skupiny pomalého proudu jednání nedožene, Evropská unie nemusí mít dost zájemců pro realizaci první vlny rozšiřování, pokud si pro taktiku beranidla vybere např. nečlenskou zemi CEFTA, jako je Estonsko. Ačkoli by členské státy CEFTA neměly protahovat jednání příliš dlouho (svazování rukou a taktika hrozeb, jak bylo uvedeno výše, se mohou uplatnit pouze v podmínkách spolupráce), měly by termínově koordinovat uzavírání posledních kapitol. Pouze v tomto případě mohou vylepšit svou negociační pozici.

Další taktikou je *vyčkávání (aspiration)*. Slabší země může vylepšit svou negociační pozici – jak uvedl Habeeb [*Habeeb 1988*] – soustředěním většího množství zdrojů na specifické otázky, v nichž má větší naději na dosažení výhodnější dohody. Jinými slovy řečeno, uchazeči o členství si musejí mezi kapitolami zvolit své priority. Je to standardní postup v mezinárodních jednáních, v nichž platí zásada něco za něco. Ve velkém vyjednávání s Evropskou unií jsou menší země často schopny ovlivnit jednání výběrem několika otázek, jimž dávají přednost a které se uplatní na konci hry. Je však nutné ještě jednou zdůraznit, že vstupní vyjednávání s Evropskou unií se kvalitativně liší. Pokud kandidátské země vzájemně nespolupracují, nemohou si dovolit odkládat dosažení svého prioritního cíle až do poslední minuty. Pod vlivem taktiky beranidla mohou kandidátské země chtít dosáhnout dohody dříve. Asymetrická časová tíseň pak působí ve prospěch Evropské unie. Z tohoto důvodu i použití této jednací taktiky předpokládá spolupráci mezi žadateli o vstup.

Konečně je nutné poznamenat, že dohody o vstupu do Evropské unie dosažené zeměmi CEFTA z rychlého proudu mohou vytvořit precedens pro vstupní jednání zemí CEFTA v pomalém proudu. Jde o to, že členové této druhé skupiny mohou uplatnit *taktiku balastu (dead-weight catching)*, která zajišťuje, že jejich podmínky nebudou horší, než jakých dosáhla první skupina. Ve svých vstupních jednáních může skupina pomalejšího proudu přesvědčivě dokazovat, že nepřijme horší podmínky, než jaké byly stanoveny pro první skupinu. Je i v zájmu Evropské unie, aby se vstupující země jako noví členové cítily příjemně. Kdyby členové skupiny pomalého proudu byli nakonec někdy přijati do „klubu“ za méně výhodných podmínek, mohlo by starším členům Evropské unie hrozit nebezpečí jejich obstrukčního chování. Čím lepší budou podmínky pro vstup pro skupinu rychlého proudu, tím benevolentnější vyjednávací podmínky mohou platit i pro skupinu pomalého proudu.

* * *

Jednání o vstupu do Evropské unie jsou extrémně asymetrickým případem. V jednáních o rozšíření převažuje negociační ekonomická i politicko-institucionální silová základna Evropské unie, bohatě využívaná pomocí různých vyjednávacích taktik. Tato stať pojednávala o řadě z nich, zvláště o postupu „*acquis a nic než acquis*“ (taktika svazování rukou) a o taktice beranidla (taktika hrozeb).

V literatuře o mezinárodních vztazích se často poukazuje na to, že strukturálně slabší stát může vylepšit svou negociační pozici obratným využíváním dostupných vyjednávacích taktik. V této stati jsem se snažil dokázat, že obvyklý soubor dostupných taktik (svazování rukou, hrozby, vyčkávání atd.) je žadatelům o členství v Evropské unii dostupný jen ve velmi omezené míře, *pokud navzájem nespolupracují*, a to proto, že jejich účinnost se podobá taktikám používaným Evropskou unií. Poukazoval jsem na to, že taktika beranidla použitá Evropskou unií je často tak silná, že podkopává účinnost vyjednávacích taktik dostupných vstupujícím zemím. Hlavní příčinou je, že beranidlo jako taktika hrozby vnáší do situace asymetrický časový faktor, který žadatele nutí, aby závodili o místo v čele závodu pro uzavírání projednávaných kapitol. Z uvedených důvodů by síla taktiky beranidla mohla být vyvážena pouze spoluprací kandidátských zemí.

Naneštěstí však nelze předpokládat, že by kandidátské země mohly postupovat podle tohoto doporučení. Za prvé, země střední a východní Evropy mají jen velmi malou tradici ve

vzájemné spolupráci (např. z visegrádské skupiny, kde však byla spolupráce obnovena až po několika letech přešlapování ve slepé uličce).¹¹ Za druhé, skupina žadatelů z rychlého proudu může být jak z hlediska ekonomické připravenosti na vstup do Evropské unie, tak i z hlediska politických priorit příliš různorodá, než aby mohla spolupracovat. Lze pochybovat o tom, zda někteří členové ze skupiny rychlého proudu budou chtít synchronizovat své vstupní rozhovory s pomalejšími žadateli. Za třetí, ale v souvislosti s předcházejícím bodem, spolupráce zahrnuje moment *morálního rizika* v tom smyslu, že předpokládá vysoký stupeň vzájemné důvěry uvnitř skupiny, že některý člen nebude chtít zpomalit proces rozšiřování. Podobně by skupina musela překonat situaci *věžňova dilematu*, v jehož rámci může jedna země zběhnout a rychle ukončit projednávané kapitoly, aby byla vybrána za beranidlo.

¹ Zmíněné ekonomické příčiny byly formulovány již v jedné z nejrannějších knih o soudobé mezinárodní politické ekonomii. Viz zejména Hirschman (1945).

² V této souvislosti je zajímavé si povšimnout, že bez ohledu na nejrůznější rozpory pět největších členských států Evropské unie (Francie, Německo, Velká Británie, Itálie a Španělsko) utvořilo na Mezivládní konferenci jednotnou frontu ve prospěch změny váhy hlasů v Radě ministrů.

³ Viz European Commission (1998).

⁴ Viz European Report, 21 January 1998, EU Enlargement: Questions Over Mechanisms Before Negotiations.

⁵ Viz např. European Report, 28 July 1998, EU Enlargement: A November 1998 Start for Accession in 2002?

⁶ Viz European Report, 3 October 1998, EU Enlargement: Technical Input From Commission on Negotiation Prospects.

⁷ Viz European Report, 28 October 1998, EU Enlargement: Negotiation Process Edges One Step Further Forward.

⁸ European Report, 30 June 1998, EU Enlargement: Screening Is Slower But Than Anticipated.

⁹ Povšimněme si, že toto velmi restriktivní hlasovací pravidlo dále posiluje postavení Evropské unie. Kandidátská země vlastně nevede bilaterální jednání, ale ve skutečnosti jedná s 15 zeměmi, které se musejí konsenzuálně dohodnout na společném stanovisku. V této souvislosti je možné použít Putnamovu metaforu, že pravidlo jednomyslnosti omezuje výši výhry, a tím posiluje vnější negociační sílu Evropské unie.

¹⁰ Tato taktika je blízká jednání vlád ve shodě, o němž se literatura o tzv. diplomacii dvou železek zmiňuje, ale je kvalitativně odlišná. Jednáním vlád ve shodě je v této literatuře míněna spolupráce mezi vyjednávači na obou stranách stolu s cílem zvýšit výhru z dosažené dohody. V tomto případě je však shoda vlád chápána jako spolupráce vlád jen na jedné straně stolu, tj. jako spolupráce kandidátských zemí. A jejím cílem je zabránit zvýšení ceny za dosaženou dohodu v situaci, kdy Evropská unie usiluje o uplatnění taktiky beranidla.

¹¹ Viz Financial Times, 17 May 1999. East European states resume cooperation.

Literatura

- Avery, G. (1994): The European Union's Enlargement Negotiations. The Oxford International Review V, s. 27–32.
- Baldwin, D. (1993): A domino theory of regionalism. NBER Working Paper 4465. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Ma 1993.
- European Commission (1998): Report on the progress towards accession by each of the candidate countries. European Commission, DG IA, Brussels 1998.
- Friis, L., Jarosz, A. (1999): When the Going Tough. The EU's Enlargement Negotiations with Poland, unpublished paper. The Danish Institute of International Affairs, Copenhagen 1999.
- Habeb, W. M. (1988): Power and Tactics in International Negotiation. John Hopkins U.P., Baltimore 1988.
- Hirschman, A. (1945): National Power and the Structure of International Trade. University of California Press, Berkeley 1945.
- Hosli, M. (1996): Coalitions and Power. Effects of Qualified Majority Voting on the Council of the European Union. Journal of Common Market Studies 34, s. 255–271.
- Kirman, A. & Widgren, M. (1995): European economic decision-making policy; progress or paralysis? Economic Policy 21, s. 423–459.
- Moravcsik, A. (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach. Journal of Common Market Studies 31, s. 473–523.
- Putnam, R. D. (1988): Diplomacy and Power: the logic of two-level games. International Organisation 32, s. 432–460.
- World Economic Forum. Central and Eastern European Economic Summit. Annual Report 1998, <http://www.weforum.org>.

Poznámka: *Stat' byla přednesena na mezinárodní konferenci Role CEFTA v procesu rozšiřování Evropské unie (The Role of CEFTA in the Process of EU Enlargement), pořádané Ústavem mezinárodních vztahů a Nadací pro studium mezinárodních vztahů v květnu 1999.*