

Martin Holland: The European Union and the Third World.

1st ed. Basingstoke: Palgrave, 2002, 258 stran, ISBN 0-333-65905-8 (signatura knihovny ÚMV 49 298).

Spolupráce Evropské unie (EU) s rozvojovými zeměmi není ve srovnání s jinými komunitárními politikami oblastí, které by odborná literatura věnovala pozornost úměrnou jejímu významu a objemu vynakládaných prostředků. O to více si zaslouží ocenění dílo *The European Union and the Third World (Evropská unie a třetí svět)* Martina Hollanda, ředitele *Centra pro výzkum o Evropě na univerzitě v novozélandském Canterbury*, které seznamuje čtenáře se základními aspekty rozvojové politiky Evropské unie.

V úvodní části se autor věnuje vymezení termínu třetí svět, upozorňuje na odlišné definice rozvojových zemí (geografické, podle příjmu per capita, podle indexu lidského rozvoje) a podotýká, že se ve své práci nechce podrobně věnovat vztahům mezi EU a zeměmi bývalého sovětského bloku, a to přes konstatování, že „pád Berlínské zdi... učinil pro předefinování kontextu rozvojové politiky EU více než jakákoli jiná soudobá událost. Východ, nikoli Jih, se stal hlavním ohniskem rozvojové pomoci EU v 90. letech“ (Holland, 2002, s. 9). Proměnu rozvojové politiky EU v 90. letech (jak v rovině konceptuální, tak i institucionální) Holland uvádí jako jedno z hlavních témat své práce.

Zpočátku se však autor věnuje více než čtyři desetiletí trvajícím vývoji vztahů rozvojové spolupráce mezi integrující se Evropou a zeměmi Afriky, Karibské oblasti a Pacifiku (ACP). Upozorňuje na skutečnost, že to byla Francie, na jejíž naléhání byla do *Římské smlouvy*, ustavující Evropské hospodářské společenství (EHS), zařazena otázka asociace koloniálních území ke Společenství. Autor zdůraznil fakt, že se členské státy v této smlouvě zavázaly přispívat k rozvoji asociovaných zemí a území (Holland, 2002, s. 26). Dohodu z Yaoundé, která upravovala asociaci 18 afrických států k EHS poté, když získaly nezávislost, Holland vyzdvihl jako „první příklad společného smluvního základu vztahů mezi industrializovaným a rozvojovým světem“ (Holland, 2002, s. 28). Za význačné rysy režimu podle této dohody Holland považoval jeho komplexní charakter (dohoda zahrnovala finanční pomoc, obchodní preference, technickou pomoc a pohyb kapitálu), stejně jako existenci společných institucí (Radu, Parlamentní shromáždění a Arbitrážní soudní dvůr). Autor konstatuje, že obchodní preference poskytnuté podle dohody z Yaoundé nezabránily relativnímu poklesu významu obchodních vztahů mezi EHS a asociovanými státy, což je podle jeho názoru problém, jenž provázel i režimy, které na zmíněnou dohodu navázaly. Holland též vyjadřuje názor, že obchodní koncese přispěly k udržení a posílení závislosti (Holland, 2002, s. 30).

Autor upozorňuje na klíčový význam, který mělo rozšíření EHS o Velkou Británii, na transformaci asociace podle dohod z Yaoundé na partnerství podle dohod z Lomé. Za hlavní rozdíl mezi oběma režimy považuje prosazení principu rovnosti mezi EHS a zeměmi ACP, mezi něž se v době podpisu první dohody z Lomé v roce 1975 řadilo 46 států. Holland uvádí zřízení mechanismu na stabilizaci vývozních příjmů (STABEX) jako významnou inovaci, avšak konstatuje, že výhod STABEX nevyužívaly všechny země ACP ve stejné míře (Holland, 2002, s. 36). Nechává také zaznít kritickou připomínku, že mechanismus STABEX fakticky odměňoval selhání a že nevedl ke zvyšování produktivity a efektivnosti. Pokud se týká obchodních aspektů vztahů mezi EHS a ACP, Holland upozorňuje na zavedení principu nerekiprocity poskytování preferencí. Za zavádějící však označuje údaj o 99,5 % zboží ze zemí ACP, dovážených do EHS bezcelně. Ten se totiž týká pouze uskutečněných vývozu a nelze jej chápat tak, že téměř veškeré produkty zemí ACP měly možnost bezcelního přístupu na evropský trh (Holland, 2002, s. 39).

Postupné zavádění podmiňování rozvojové spolupráce (např. dosahováním určitých makroekonomických parametrů či plněním určitých politických kritérií) Holland chápe ja-

ko zásadní změnu, kterou přinesla třetí a čtvrtá dohoda z Lomé. Zakotvení *kondicionality* podle jeho názoru souvisí s rozčarováním z prohlubujících se hospodářských problémů zemí ACP v 80. letech a s prosazováním programů strukturálního přizpůsobení. Čtvrtá dohoda z Lomé začala klást důraz i na otázku dodržování lidských práv, což bylo výrazným posunem od předchozích dohod, které se snažily nezmiňovat o politické dimenzi. Zásadní změny mezinárodního prostředí po roce 1989, stejně jako trend k liberalizaci obchodu, odrážející se v jednáních GATT, vedly podle jeho názoru k tomu, že se revize čtvrté dohody z Lomé po pěti letech netýkala jen finančních otázek, ale zahrnovala celou řadu dalších aspektů, zvláště pak důraz na demokratické principy a na vládu zákona. V krajním případě počítala revidovaná čtvrtá konvence z Lomé i s možností pozastavení spolupráce, a to jako reakce na vážné porušování lidských práv a demokratických principů. Uruguayské kolo GATT podle autora poukázalo na neslučitelnost režimu podle dohod z Lomé s principy liberalizace obchodu, a proto se existující praxe podle něj stále více stávala neobhajitelnou (Holland, 2002, s. 51).

V úvodu ke kapitole o vztazích mezi EU a zeměmi Asie a Latinské Ameriky autor dává velmi zřetelně najevo svůj kritický postoj vůči koncentraci rozvojové spolupráce EU na Afriku, kterou chápe za historicky danou, ale nikoli racionálně zdůvodněnou (Holland, 2002). Jako rozhodující moment při vytváření formalizovanějších vztahů mezi Evropským společenstvím (ES) a zeměmi Latinské Ameriky uvádí rozšíření ES o Španělsko a o Portugalsko, i když jistý dialog mezi ES a jednotlivými latinskoamerickými zeměmi probíhal již v 70. letech. Avšak až v 80. letech se rozvinuly vztahy s regionálními latinskoamerickými uskupeními (s Andským paktem nebo se Střední Amerikou), přičemž nejvýznamnějším partnerem EU se v 90. letech stalo uskupení MERCOSUR, s nímž EU zahájila jednání o vytvoření zóny volného obchodu. Vedle otázek liberalizace obchodu jsou tématem dialogu mezi EU a jednotlivými latinskoamerickými uskupeními politické otázky, rozvojový aspekt vztahu však ve srovnání se partnerstvím mezi EU a ACP ustupuje do pozadí. Ani v rovině institucionalizace vztahů se euro-latinskoamerické vztahy nemohou měřit se vztahy EU-ACP (Holland, 2002, s. 59).

Podobně jako v případě latinskoamerických států si autor recenzované knihy klade rovněž otázku, proč integrující se Evropa nenavázala úzké vztahy s asijskými rozvojovými zeměmi, které podle jeho názoru mohly sloužit jako zdroj tropických produktů, stejně jako Afrika (Holland, 2002). Zde ovšem postupuje zcela ahistoricky. EHS v době uzavírání *Římských smluv* nebyla totiž v pozici, aby si mohla vybírat z řady regionů třetího světa svého nejperspektivnějšího partnera. Asociace převážně afrických území k EHS byla důsledkem toho, že tato území byla ústavně svázána s členskými státy EHS a přidružení bylo řešením dilematu, zda je plně zapojit do EHS nebo je ponechat zcela mimo integrační strukturu.

Holland se domnívá, že přes podepsání dohody mezi EU a *Asociací států jihovýchodní Asie* (ASEAN) v roce 1980 bylo pro země jihovýchodní Asie relevantní především evropské globální preferenční schéma *Všeobecný systém preferencí* (GSP). Rozšíření uskupení ASEAN o Barmu (Myanmar) v roce 1997, jejíž vojenský režim má v Evropě mimořádně špatnou pověst pro porušování lidských práv, podle jeho názoru zbrzdilo rozvíjející se politický dialog mezi EU a asociací. Autor rozebírá dialog mezi EU a asijskými státy probíhající od roku 1996 v rámci *asijsko-evropských setkání* (ASEM). Upozorňuje na to, že na konferencích ASEM participují i státy, které nejsou členy sdružení ASEAN (Čína, Japonsko, Korejská republika), a že naopak jeden člen ASEAN (Barma) není zapojen do dialogu ASEM. V této souvislosti vyslovil domněnku, že konference ASEM byly odpovědí Evropy na *Asijsko-pacifickou hospodářskou spolupráci* (APEC), do níž byly zapojeny Spojené státy, nikoli EU (Holland, 2002, s. 67). Dialog ASEM zahrnuje nejen otázky ekonomické a obchodní, ale i politické. Avšak vzhledem k tomu, že jsou do dialogu zapojeny rovněž velmi vyspělé státy, jako je Japonsko, Korejská republika nebo Singapur, zůstává zde problematika rozvojové spolupráce na okraji. Autor upozorňuje na heteroge-

nitou účastníků ASEM a klade též otázku, zda v případě ASEM není rétorika vydávána za pokrok (Holland, 2002, s. 74).

Pokud se týká pomoci zemím Asie a Latinské Ameriky, Holland upozorňuje na skutečnost, že většinou jde o programy zaměřené na humanitární pomoc, na potravinovou pomoc a na zemědělství. Příspěvky EU zůstávají podle jeho názoru nízké a kromě jižní Asie nejsou významným příspěvkem k rozvoji.

Značnou pozornost autor věnuje poslednímu vývoji struktur managementu rozvojové pomoci na úrovni Evropské komise. Upozorňuje na byrokratickou konkurenci mezi jednotlivými generálními ředitelstvími (DG) odpovědnými za vnější ekonomické vztahy a rozvoj (DGIA, DGIB, DGVIII) před rokem 1995. Zastává názor, že reforma Komise za Santerova předsednictví (1995–1999) nepřispěla k dosažení vyšší komplementarity, koordinace a koherence politik. Vyzdvihl však zřízení *Společné služby pro management pomoci Společenství nečlenským státům* (SCR), která převzala odpovědnost za management technických, logistických, finančních, smluvních a právních aspektů pomoci EU, jako krok správným směrem (Holland, 2002, s. 88). Nástup Prodiho Komise v roce 1999 autor chápe jako příležitost k reformě administrativních struktur a pozitivně hodnotí jmenování *Poula Nielsona* do funkce komisaře odpovědného za rozvojovou politiku a za humanitární pomoc. Prodiho reforma rozdělila kompetence v oblasti vnějších vztahů tak, že DG *Rozvoj* získalo odpovědnost za rozvojovou spolupráci se zeměmi ACP a za humanitární pomoc, DG *Vnější vztahy* odpovědnost za vztahy se zeměmi Asie, Latinské Ameriky, Středomoří a s dalšími oblastmi, DG *Obchod* pak odpovědnost za obchodní politiku. Holland se kriticky staví k institucionálnímu oddělení spolupráce se zeměmi ACP. Domnívá se, že na různé geografické oblasti tak budou aplikovány různé politiky. Rovněž se obává, že vyčlenění rozvojových aspektů obchodu s ACP z portfolia DG *Rozvoj* sníží koherenci mezi obchodní a rozvojovou politikou (Holland, 2002, s. 91). Upozorňuje též na rozhodnutí koncentrovat rozvojové aktivity EU do šesti oblastí, kde má EU komparativní výhody oproti členským státům.¹ Čtenáře také seznamuje s kritickou zprávou o implementaci rozvojové politiky, kterou připravila Komise a která mj. doporučila sjednocení všech fází projektového cyklu do rukou jednoho orgánu a decentralizaci managementu projektů na Delegace Evropské komise v zahraničí. Autor se též obsáhle věnuje práci *Humanitárního úřadu Evropského společenství* (ECHO), jenž byl založen v roce 1992.

Holland obšírně rozebírá problematiku *komplementarity* rozvojových intervencí Evropské unie a členských států, stejně jako otázku koherence jednotlivých politik EU. Upozorňuje na to, že se princip komplementarity v oblasti rozvojové spolupráce objevil až v *Maastrichtské smlouvě* a vyžadoval, aby se aktivity EU a členských států nepřekrývaly, nebo dokonce nesledovaly protichůdné cíle. Implementace principu komplementarity však podle jeho názoru nebyla snadná (Holland, 2002, s. 115). Pokud se týká obtíží při dosahování koherence politik EU, uvádí jako názorný příklad rozpory mezi Společnou zemědělskou politikou a rozvojovou politikou. Domnívá se, že rozpory mezi jednotlivými politikami EU s dopadem na rozvojové země pravděpodobně přetrvávají (Holland, 2002, s. 119).

Rozsáhlý prostor autor věnuje problematice obchodních vztahů mezi EU a rozvojovými zeměmi. Předkládá statistiky vývoje obchodu s jednotlivými regiony třetího světa a konstatuje, že nerekiproční preference poskytované státům ACP na základě konvence z Lomé nepřinesly žádoucí efekt. Naopak v případě ostatních rozvojových zemí označil obchod za ústřední prvek jejich vztahu k EU (Holland, 2002, s. 164).

Podstatnou část recenzované práce zaujímá analýza transformace režimu podle dohod z Lomé na nové uspořádání, vycházející z dohody podepsané v beninském Cotonou. Mezi hlavní důvody, které vedly k reformě partnerství mezi EU a ACP, Holland řadí deziluzi vyplývající z toho, že spolupráce podle dohod z Lomé nevedla k zásadnímu zlepšení hospodářské situace většiny zemí ACP. Dalším důvodem byla zásadní proměna meziná-

rodního prostředí po roce 1989, stejně jako skutečnost, že *Světová obchodní organizace* (WTO) kriticky zkoumala preference tradičně poskytované v rámci partnerství podle dohod z Lomé. Autor se podrobně zabývá tzv. *Zelenou knihou o budoucnosti Lomé*, kterou v listopadu 1996 zveřejnila Komise a která předložila několik alternativ úpravy vztahů mezi EU a ACP: zachování *statu quo*, zrušení obchodních preferencí pro ACP univerzální aplikací GSP, jednotné zavedení reciprocity do obchodních vztahů mezi EU a ACP (vytvoření zóny volného obchodu) a diferencované zavedení reciprocity (skupiny států nebo jednotlivé země by si s EU vyjednaly separátní dohody o volném obchodě). Komise se posléze ztotožnila s ideou geografické diferenciaci při zachování skupiny ACP, avšak pozice EU při vyjednávání dohody z Cotonou byla již kompromisem, počítajícím s udržení existujících preferencí pro nejméně rozvinuté země (LDCs) vedle vytváření zón volného obchodu v ostatních případech. Vyjednávací pozice EU obsahovala také posílený důraz na podmiňování rozvojové spolupráce plněním politických kritérií. Pokud se týká vlastního vyjednávání, Holland upozorňuje na asymetrii vztahu mezi EU a ACP, projevující se prosazováním evropských priorit navzdory rétorice o partnerství a paritě (Holland, 2002, s. 189).

V kapitole, věnované analýze *dohody z Cotonou*, autor shrnuje její základní cíle a principy. Jako nejvýraznější odklon od předchozích dohod z Lomé hodnotí zakotvení principu diferenciaci mezi zeměmi a regiony ACP podle úrovně jejich rozvoje a konkurenceschopnosti v globální ekonomice (Holland, 2002, s. 200). Na rozdíl od institucionální struktury, která byla zachována, byly racionalizovány a zefektivněny nástroje finanční spolupráce. Politická dimenze partnerství byla posílena a mezi základní prvky spolupráce bylo zařazeno dobré vládnutí. Dohodu z Cotonou charakterizuje též silnější důraz na omezování chudoby.

Holland pochybuje o tom, že se všem 38 státům ACP nepatřícím do kategorie nejméně rozvinutých podaří do roku 2008 uzavřít regionální dohody o volném obchodě s EU, jak předpokládá dohoda z Cotonou. Uzavírání separátních dohod o ekonomickém partnerství může podle jeho názoru rozbít skupinu ACP do oddělených a konkurujících si regionálních uskupení (Holland, 2002, s. 223). Důraz na diferenciaci mezi nejméně rozvinutými státy ACP a ostatními obsažený v dohodě z Cotonou přispěl podle autora k výraznému odklonu od dosavadní tradice poskytování obchodních preferencí. Iniciativa *Všechno kromě zbraní*, schválená v roce 2001, poskytuje přístup na trh EU pro v podstatě všechny produkty z nejméně rozvinutých zemí, a to bez ohledu na to, zda jsou členy uskupení ACP nebo nikoli (Holland, 2002, s. 225).

Závěrem se autor snaží aplikovat teorie integrace na rozvojovou politiku EU. Posuny v teritoriálních důrazech rozvojové spolupráce po jednotlivých rozšiřováních ES/EU jsou podle jeho názoru ukázkou rozhodujícího vlivu členských států na rozhodování. Naopak vliv důrazu na nejméně rozvinuté země v dohodě z Cotonou na iniciativu *Všechno kromě zbraní* interpretuje jako *spill over* odpovídající neofunkcionalistickému paradigmatu (Holland, 2002, s. 239). Proces reformy Komise uvádí jako příklad mnohaúrovňového vládnutí. Na tomto základě formuluje pak závěr, že „*integrační teorie, které jsou typicky využívány k vysvětlování vnitřních procesů evropské integrace... mohou být využívány se stejnou platností a relevancí i pro vnější vztahy Evropy. Integrační teorie je tak vhodným koncepčním rámcem pro uvažování o vztazích EU s rozvojovým světem.*“ (Holland, 2002, s. 242.) Autor vyjadřuje též názor, že rozvojová politika zůstává jednou z ústředních aktivit EU (Holland, 2002, s. 244).

Recenzované dílo stručně a srozumitelně shrnuje hlavní prvky spolupráce EU s rozvojovými zeměmi, nelze však pominout jeho jisté nedostatky. I když lze přistoupit na autorovo rozhodnutí nezahrnout do předmětu studia vztahy mezi EU a zeměmi bývalého sovětského bloku, skutečnost, že zcela pominul problematiku vztahů EU se státy jižního a východního Středomoří, není obhajitelná (zvláště vezmeme-li v úvahu, kolik prostoru Holland věnoval otázce euro-asijského dialogu ASEM nebo vztahům EU s uskupením

RECENZE

MERCOSUR). V knize, pojednávající o rozvojové politice EU, by se také neměla objevit taková chyba, jako je užití termínu zámořská rozvojová pomoc (*overseas development assistance*) místo správného termínu oficiální rozvojová pomoc (*official development assistance*), (Holland, 2002, s. 193). Závěrečná kapitola snažící se aplikovat teorie integrace na rozvojovou politiku EU pak nepůsobí příliš přesvědčivě. Přesto lze práci vřele doporučit zájemcům o problematiku rozvojové spolupráce, jakož i Evropské unie a jejích vnějších vztahů.

Petr Jelínek

¹ Jde o následující oblasti: o obchod pro rozvoj; o regionální integraci a spolupráci; o makroekonomické politiky ve vazbě na snižování chudoby; o potravinové zabezpečení a o udržitelné rozvojové strategie; o posilování institucionálních kapacit; o dobré vládnutí a o management veřejných záležitostí.