

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Bc. Sára Kalvachová

**Strategie šíření demokracie EU a
USA. Případová studie Bosny a
Hercegoviny**

Diplomová práce

Olomouc 2015

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Strategie šíření demokracie EU a USA. Případová studie Bosny a Hercegoviny vypracovala samostatně a citovala všechny použité zdroje.

V Olomouci dne

.....

Sára Kalvachová

Poděkování

Ráda bych poděkovala vedoucí své diplomové práce, Mgr. Petře Měšťánkové, Ph.D., za odborné vedení, inspirující připomínky, rady a podporu.

Obsah

Úvod.....	5
1 Teoretický úvod.....	11
1.1 Teoretické ukotvení externích aktérů v procesu demokratizace.....	12
1.1.1 Starší teorie.....	13
1.1.2 Mladší teorie.....	17
1.2 Obecné přístupy šíření demokracie.....	22
1.2.1 Bottom up a top down přístup.....	22
1.2.2 Přístup přímé a nepřímé podpory.....	23
1.2.3 Soft power a hard power přístup.....	24
1.3 Dílčí závěr.....	25
2 Strategie podpory demokracie Evropské unie.....	26
2.1 Linkage.....	29
2.1.1 EIDHR.....	30
2.2 Leverage.....	34
2.2.1 Politická podmíněnost.....	35
2.2.2 Politika rozšíření.....	39
2.3 Dobré vládnutí.....	40
2.3.1 Evropská sousedská politika.....	44
2.4 Dílčí závěr.....	46
3 Strategie šíření demokracie USA.....	48
3.1 Linkage.....	51
3.1.1 Veřejná diplomacie.....	52
3.1.2 USAID.....	53
3.2 Leverage.....	57
3.2.1 Diplomatický nátlak.....	57
3.2.2 Vojenský zásah.....	59
3.3 Dobré vládnutí.....	62
3.4 Dílčí závěr.....	63
4 Případová studie Bosny a Hercegoviny.....	65
4.1 Politické uspořádání Bosny a Hercegoviny.....	65
4.2 Stav demokracie v Bosně a Hercegovině.....	68
4.3 Linkage.....	71
4.3.1 Aktivity EU.....	71
4.3.2 Aktivity USA.....	74
4.4 Leverage.....	75
4.4.1 Aktivity EU.....	75
4.4.2 Aktivity USA.....	79
4.5 Dobrá vláda.....	81
4.5.1 Aktivity EU.....	81
4.5.2 Aktivity USA.....	83
4.6 Dílčí závěr.....	84
Závěr.....	86
Abstrakt a klíčová slova.....	91
Abstract and key words.....	91
Bibliografie.....	92

Úvod

Podpora demokracie, šíření demokracie, demokratizace. Takto můžeme nazývat aktivity zahraničního aktéra, jež mají za cíl pozitivně přispět k etablování demokracie v cíleném státě. Motivací pro výběr tohoto tématu bylo několik otázek, které vyvstaly při studiu demokratizace. Otázky jsou následující: Jak však zahraniční aktér chápe demokracii? Jakou strategii pro její podporu upřednostňuje? Jaké důvody ho vedou k aplikaci dané strategie? Jakým způsobem je tato strategie realizována? Jsou použité nástroje efektivní?

Robert Kagan vydal v roce 2002 článek s názvem *Power and Weakness* týkající se zahraniční politiky dvou mezinárodních aktérů- USA a EU. Power, tedy sílu, dle něj představuje USA, zatímco weakness, tedy slabost, je zastoupena Evropskou unií. Tvrdí, že v době, kdy byly Spojené státy slabé, jejich strategie zahraniční politiky byly nepřímé, byly to strategie slabosti. Nyní je USA světovým hegemonem a chová se tak, jak to silné národy dělají. Když byli Evropané světovými lídry, věřili v sílu a válečnou slávu, teď ale vidí svět očima slabých. Právě to je důvodem tak rozdílného vidění světa obou velmocí, tyto rozdílné úhly pohledu tvoří rozdílné strategické úsudky, rozdílně vyhodnocují hrozby a různě se s nimi vyrovnávají. Mimo to si Evropa za posledních několik dekad, kdy vznikala Evropská unie, vytvořila jakýsi soubor ideálů a principů, které se od těch amerických liší. Americká současná společnost nebyla zdecimována válkou a neprošla znovu sjednocením, solidaritou, nutností kompromisů a dlouhým vyjednáváním tak jako ta evropská.¹ Tento rozdíl se odráží i v jedné specifické oblasti zahraničních vztahů těchto dvou entit, a to v šíření a podpoře demokracie. Ve své diplomové práci se budu věnovat právě této problematice, strategiím a nástrojům podpory demokracie EU a USA, a to na příkladu Bosny a Hercegoviny (dále také Bosna a BiH). Tato země byla vybrána proto, že je jednou z republik bývalé Jugoslávie, kde v rámci šíření demokracie intenzivně působily jak Spojené státy, tak EU. Bosna je potenciální kandidátskou zemí na členství v EU a analýza rolí zahraničních aktérů v oblasti demokracie by mohla přispět k určení efektivních strategií a nástrojů, jejichž aplikace by mohla urychlit posun země do další etapy jednání o budoucím členství. Dalším důvodem výběru bylo i specifické státní uspořádání a vysoká decentralizace moci, která je typická pro Evropskou unii, avšak v případě Bosny se zdá být spíše kontraproduktivní.

1 Srov. KAGAN, Robert. *Power and Weakness. Policy Review*, 2002, č. 113, s. 4-7.

Kagan ve svém článku mluví i o válkách v bývalé Jugoslávii a Kosovu a o roli USA a EU, které v nich hrály. Rozdílné úlohy těchto dvou aktérů ve válečných konfliktech na Balkáně přirovnává k následujícím úkonům: Spojené státy „vaří večeři“ a Evropská unie „myje nádobí“.² Cílem mé diplomové práce bude identifikovat strategie a nástroje šíření demokracie Evropskou unií a USA, zjistit, zda jsou efektivní a zda se jejich efektivita nezvyšuje, pokud se vzájemně doplňují. Jinými slovy, zda bude pro efektivní nastolení a konsolidaci demokracie vždy nutné, aby USA použilo svou sílu a EU aby převzala otěže demokratizace, až když je nejspínavější práce hotová. Proto jsem stanovila dvě výchozí výzkumné otázky, jejichž odpovědi a následná analýza a aplikace na konkrétním případě bezprostředně vyústí v třetí, pro práci nejpodstatnější výzkumnou otázku. Jejich znění je následující:

Jsou evropské nástroje šíření demokracie efektivní?

Jsou americké nástroje šíření demokracie efektivní?

Zvyšuje se efektivita podpory demokracie, pokud se nástroje EU a USA zkombinují?

Z preliminárních výzkumných otázek, jež se týkají buď evropských, nebo amerických nástrojů podpory demokracie, vyplývají následující hypotézy:

Evropské nástroje šíření demokracie postrádají dlouhodobou efektivitu, protože neobsahují dostatečně vysokou politickou podmíněnost .

Americké nástroje šíření demokracie nejsou dlouhodobě efektivní, neboť postrádají dlouhodobý závazek.

Tyto hypotézy dále ústí v hlavní hypotézu práce:

Efektivita podpory demokracie se zvyšuje, pokud zkombinujeme použití evropských a amerických nástrojů na podporu demokracie.

Tyto hypotézy dotváří výzkumný rámec mé práce. Hypotézy jsou stanoveny tak, aby se

2 Srov. Tamtéž, s. 7-8.

jednalo o vztah mezi dvěma proměnnými. V případě první hypotézy se bude jednat o nástroje demokratizace a nedostatečně uplatňovanou politickou podmíněnost. V případě druhé hypotézy se bude jednat o nástroje demokratizace a dlouhodobého závazku angažovat se. Výsledek tohoto vztahu se dá empiricky ověřit. V práci tedy budou porovnány a analyzovány strategie a nástroje demokratizace obou entit a jejich efektivita a z výsledků budou vyvozeny závěry, jež buď potvrdí, nebo vyvrátí předmětné hypotézy. V případě hlavní hypotézy se bude jednat o tři proměnné: evropské nástroje, americké nástroje a čas, které budou testovány na příkladu Bosny a Hercegoviny. Závěr, který potvrdí hypotézu, si můžeme představit jako kruh představující dlouhodobý posun k demokracii, jehož plocha je zaplněna jak body A, představující nástroje EU, tak body B, představující nástroje USA. V případě závěru, který vyvrací danou hypotézu, bychom si mohli představit, že v tomto kruhu je plocha, která není zaplněna ani body A, ani body B.

Diplomová práce bude rozdělena do tří částí, které se budou dále členit na čtyři kapitoly a ty následně na další podkapitoly. První část je čistě teoretická a je obsažena v první kapitole. Úvodní část této kapitoly se bude zabývat vysvětlením základních pojmů šíření demokracie a teoretickým ukotvením pozice zahraničních aktérů v procesu demokratizace. Budou zde představeny teorie hlavních odborníků v oblasti demokratizace. Druhá část první kapitoly bude věnována terminologii a teoretickému ukotvení obecných strategií podpory demokracie externími aktéry.

Druhá část diplomové práce se týká už samotných strategií a nástrojů šíření demokracie a je rozdělena do dvou kapitol. První se bude zabývat strategiemi a nástroji Evropské unie, druhá strategiemi a nástroji Spojených států. Tyto strategie budou mimo jiné zasazeny do obecných strategií podpory demokracie představených v první kapitole. Jak druhá, tak třetí kapitola budou rozčleněny do tří podkapitol dle jednotlivých strategií. Ke každé představené strategii budou taktéž přiřazeny typické nástroje, kterými příslušní zahraniční aktéři své cíle realizují. Závěr každé z těchto kapitol bude obsahovat krátké shrnutí.

Třetí část představuje analytický díl práce. Jedná se o poslední kapitolu, kde budou na příkladu Bosny a Hercegoviny představeny strategie a nástroje podpory demokracie obou dvou zahraničních aktérů a jejich efektivita. V časovém období od roku 1995 do roku 2015

bude představena úroveň jednotlivých aspektů demokracie v zemi a aktivity EU a USA, které by na tuto úroveň měly nebo mohly mít vliv. Z těchto poznatků pak budou vyvozeny závěry a zodpovězena výzkumné otázky.

Při vypracovávání této diplomové práce budu používat několik metodologických postupů, odpovídajících potřebám jednotlivých kapitol, zejména se však bude jednat o empiricko- analytickou metodu. V první teoretické části se bude jednat především o analýzu a rozbor literatury, zabývající se rolí zahraničních aktérů v procesu demokratizace a její syntézou. V druhé části práce bude aplikována metoda deskripce a komparace, neboť bude docházet k popisu a analýze strategií dvou entit ve stejné oblasti. Pro komparaci jsem zvolila typologii linkage, leverage a dobrou vládu, kdy první dva představují klasické zástupce strategií šíření demokracie, zatímco dobrá vláda je v této problematice novou kategorií. Obecné přijetí této strategie by mohlo přispět k použití nových a efektivnějších nástrojů v šíření demokracie. V poslední části práce bude použita empiricko- analytická metoda, jež bude vycházet z pozorování a vyhodnocování dat, týkajících se úrovně jednotlivých aspektů demokracie v Bosně a Hercegovině a aktivit příslušných zahraničních aktérů a následné analýzy těchto dat.

Co se týče doposud zpracované literatury na téma demokratizace, je nutné specifikovat, o jaké období či zemi se jedná. V každém případě česká akademická obce se touto tematikou nezabývá vůbec a oblast externích vlivů na demokratizaci v české literatuře absentuje. Na mezinárodní úrovni se problematikou podpory demokracie zabývají jak akademici, tak think-tanky i vládní, polovládní a nevládní organizace. Pro teoretickou část práce budou stěžejní díla Jana Teorella, Thomase Carotherse a Petera Burnella. Práce Carotherse, jako *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion* a *Democracy Assistance: Political versus Developmental* jsou zásadní, především tím, co se pozice USA týče. I přestože jsou jeho texty kvalitní, nemůžeme si nevšimnout jeho strannosti Spojeným státům. Peter Burnell se naopak zaměřuje spíše na Evropskou unii a k jejím přístupům také více inklinuje. Mezi jeho texty použité v práci jsou např. *From Evaluating Democracy Assistance to Appraising Democracy Promotion* a *Democracy Promotion: The Elusive Quest for Grand Strategies*. Nicméně role zahraničních aktérů v procesu demokratizace není v literatuře tak populární jako obecné strategie šíření demokracie. Těmi a jejich evaluacemi se kromě akademiků zabývá řada think-tanků. V této kapitole se objeví opět články Petera

Burnella, a to hlavně *Promoting Democracy Backwards*.

Přejdeme-li do druhé části práce, která se zabývá strategiemi EU a USA, nacházíme zde poměrně bohatou dokumentaci. Nejdříve je nutné zmínit primární zdroje, tedy oficiální dokumenty EU a USA, závazné či nezávazné povahy, které se týkají problematiky šíření demokracie. Přestože se strategie šíření demokracie promítají do mnoha nástrojů, neexistují komplexní dokumenty na evropské či americké národní úrovni, které by o tématice poskytovaly ucelené informace. Pro každého ze dvou zkoumaných aktérů existuje vždy jedno stěžejní dílo³ a následně nespočet odborných článků, které se zaměřují na jednotlivé strategie či jednotlivé nástroje, ale zřídka kdy na celou oblast podpory demokracie jedním či druhým aktérem. Co se týče přímo komparace strategií obou aktérů, literatura téměř absentuje. Výchozím dokumentem pro druhou část práce je studie Sandry Lavenex a Franka Schimmelfenninga *EU Democracy Promotion in Neighbourhood: From Leverage to Governance?* z roku 2011, která dělí evropské strategie podpory demokracie novátorským způsobem do tří kategorií. Tyto tři kategorie budou následně aplikovány v druhé i třetí kapitole. Na problematiku demokratizace v případě Evropské unie se zaměřuje několik evropských think-tanků, v rámci nichž vyšlo několik working paperů. Kvalitní práce pocházejí z think-tanku FRIDGE, kde působí i akademik Richard Youngs, jehož práce je použita v druhé kapitole. Jedná se o working paper *Democracy Promotion: The Case of European Union Strategy*. Navíc existuje mnoho odborných časopisů zabývajících se demokratizací, např. *Democratization*, *European Journal of Development Research*, *Journal of Common Market Studies*, *Cambridge Review of International Affairs*, atd. Co se týče strategií Spojených států, zaměřují se na ně především americké nevládní organizace, americké odborné časopisy, ale také různé reporty amerického Kongresu. Většina článků se nicméně zaměřuje především na podporu demokracie na Blízkém východě. I přesto můžeme z těchto dokumentů vyvodit obecně platné závěry. Příkladem je *The Nature of US Democracy Promotion Policy: Reality versus Illusion The Case of Iraq* od Mohammada A. Mousavi, který nejdříve obecně popisuje strategie USA a následně je aplikuje na příkladu Iráku. V oblasti komparace přístupů se nachází pouze dva dokumenty použité v diplomové práci, a to *The Transatlantic Divide over Democracy Promotion* od Jeffrey Kopsteina a *Beyond*

3 Pro Evropskou unii by to bylo dílo Richarda Youngse *The European Union and Democracy Promotion: A Critical Global Assessment* (2010) a pro USA dílo Micheala Cox a kol. *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, Impacts* (2000).

'Venus and Mars': Comparing Transatlantic Approaches to Democracy Promotion od Martina Kohringa. Převážná většina všech výše zmíněných prací a i těch dalších, které budou v diplomové práci použity, pochází z posledních dvou desetiletí, byly vytvořeny od roku 2000 a dalších.

Třetí analytická část práce se bude zabývat daty nevládních a mezinárodních organizací zabývajících se demokracií, která jsou dobře dostupná na internetu a bohatá na svůj obsah. Odborná literatura studující případ Bosny a Hercegoviny je nicméně chudší než předcházející téma týkající se pouze evropských či amerických strategií demokratizace. Nejkritičtější bodem je zejména fakt, že většina dostupné literatury tohoto tématu je z konce devadesátých let a počátku nového tisíciletí. V období cca 10 let, tedy od roku 2005 do současnosti, prošla Bosna a Hercegovina změnami, které nejsou konstantně odborníky a akademiky zaznamenány, což sice komplikuje výzkum rozsahu této práce, ale na druhou stranu dává prostor k bádání v případě práce významnějšího rozsahu. Většina dosavadní literatury se zaměřuje na tři oblasti. První cílí na uspořádání a fungování institucí v zemi, které byly vytvořeny Daytonskou dohodou. Druhou je otázka, zda může a zda posílí další etnická institucionalizace životaschopnost a nezávislost Bosny. Poslední téma diskutuje nad institucionální a ústavní změnou. Jen velmi málo textů se zabývá např. nevládními organizacemi a jejich rolí v demokratickém procesu v Bosně. Příkladem může být článek od Anže Boštic *Analysing EU's Civil Society Development in Bosnia and Herzegovina*. Nástroji strategie cílené na budování institucí se zabývá např. Stefano Recchia ve svém pracovním listě *Beyond International Trusteeship: EU Peacebuilding in Bosnia and Herzegovina*. Odborná literatura zabývající se aktivitami USA v Bosně je velice skromná, nicméně je nahrazena množstvím oficiálních dat amerických institucí, které v oblasti působí.

1 Teoretický úvod

Tato kapitola má ve svém úvodu za cíl přiblížit pojem podpora demokracie⁴, v první části teoreticky ukotvit působení vnějších aktérů v tomto procesu a v druhé části představit obecné přístupy vnějších aktérů v oblasti podpory demokracie. Co se týče literatury k první části této kapitoly, je nutné říci, že si tato problematika nezískala takovou pozornost, jako obecné přístupy a strategie. V podstatě neexistuje text, který by komplexně uchopil roli externích aktérů v procesu demokratizace. Proto také v této části budu vycházet z textů tří předních odborníků na danou problematiku. Jak jsem již zmínila, druhá část této kapitoly je na literaturu značně bohatší. I to však způsobuje problém, neboť ani zde není žádné ucelené teoretické uchopení přístupů a strategií. Za problematiku můžeme považovat i to, že autoři, bádající v této oblasti, ve svých textech nerozlišují přístup od strategie, metody, modelu či politiky.⁵ V této práci proto budu používat termín „přístup“ jako nejobecnější kategorii, pod ním termín „strategie“, který obsahuje již konkrétní cíl, plán, evaluaci, atd., a nakonec samotné nástroje a aktivity, skrze které se realizují cíle stanovené strategiemi.

I když se tato kapitola přímo nezabývá demokratizací, považuji za nutné tento termín osvětlit. Demokratizace je proces přeměny nedemokratického uspořádání vlády státu směrem k demokratickému uspořádání státu⁶, ideálně k liberální demokracii.⁷ Tento proces se dle odborníků obvykle skládá ze tří fází. První fází je zhroucení nedemokratického režimu, druhou fází je nastolení praktik demokratického režimu, jako jsou svobodné volby, pluralita politických stran nebo respekt k lidským právům, a třetí fází je konsolidace a upevnění demokratických praktik tak, že se stanou součástí politické kultury. Někdy tyto fáze bývají také nazývány liberalizace, transformace a konsolidace.

Od konce osmdesátých let, jak je podrobněji vysvětleno níže, zahrnují do tohoto procesu odborníci i externí aktéry, kteří tzv. podporují demokracii. Přestože existuje mnoho studií o podpoře demokracie, nalézt její samotnou definici je složitější. Schmitter a Brouwer

4 V textu se bude jako ekvivalent používat také šíření demokracie.

5 Srov. BURNELL, Peter. *Political Strategies of External Support for Democratization*. 2005 [cit. 30.září 2014]. Dostupné na <http://wrap.warwick.ac.uk/901/1/WRAP_Burnell_7270220-180609-fpaburnellapril05.pdf?origin=publication_detail>.

6 Srov. SORENSEN, Georg. *Democracy and Democratization: Proces and Prospects in a Changing World*. 2. vydání. Boulder, Colo.: Westview Press, 2008. 194s.

7 V poslední letech nicméně probíhá mezi odborníky debata, zda liberální demokracie je tou nejvhodnější formou demokracie, ke které by měly státy v procesu demokratizace směřovat. Má diplomová práce se touto otázkou zabývat nebude, avšak má-li čtenář zájem, doporučuji článek od Milji Kurki *Human Rights and Democracy Promotion: reflections on the contestation in, and politico- economic dynamics of, right promotion* (2011) nebo od Christophera Hobsona *Limits of Liberal- Democracy Promotion* (2009).

představují podporu demokracie takto: „*podpora demokracie jsou zjevné a dobrovolné aktivity přijaté, podporované a přímo či nepřímo implementované státními nebo soukromými zahraničními aktéry, které jsou výslovně navrženy tak, aby přispívaly k politické liberalizaci autokratického režimu, k demokratizaci autokratického režimu nebo konsolidaci demokracie v přijímajících zemích.*“⁸ Tato definice je nicméně obecná a jak dodávají sami její autoři, neobsahuje „skryté“ aktivity, jako je např. činnost tajných služeb, ani z hlediska demokratizace nepřímé aktivity jako zvyšování gramotnosti, ani aktivity prováděné domácími aktéry a konečně ani mezinárodní kontext, který přispívá k demokratizaci. Na druhou stranu však tato definice přímo vybízí k další klasifikaci činností zmíněných. Tyto aktivity jsou součástí strategií a ty zase součástí obecných přístupů, kterými se externí aktéři můžou vydat. Těmito obecnými přístupy se bude zabývat druhá část této kapitoly.

1.1 Teoretické ukotvení externích aktérů v procesu demokratizace

Na pozici externích aktérů šíření demokracie se v průběhu historie jejího zkoumání nahlíželo z dvou úhlů pohledu, které souvisely se samotným vývojem demokratizace, a lze tudíž tyto dva pohledy označit výrazy starší a mladší. Zpočátku, tedy v 80. a 90. letech, které by se daly charakterizovat jako demokratizační boom, se odborníci zabývali především transformujícími se státy a kategorizací vlivu externích faktorů, které se na této transformaci podílely. Důvodem, proč se zkoumání ubíralo tímto směrem, bylo mínění, že změna nedemokratického režimu by měla být iniciována a následně i probíhat zevnitř státu. Externí činitelé by tak stáli spíše na vedlejší koleji. Tyto prvotní teorie šíření demokracie lze zařadit mezi obecné teorie demokratizace, a to z toho důvodu, že i ony se zabývaly především přechodovou fází, jako tomu bylo u obecných teorií. Pro mou diplomovou práci je zásadnější druhá kategorie teorií, která začala vznikat ke konci 90. let a na počátku nového tisíciletí. Přesto bych ráda čtenáře seznámila i s kategorií první, resp. tím přístupem, který v sobě již obsahuje vlivy externích faktorů na demokratizaci. K představení této kategorie použiji především teorie Jana Teorella. Teorie, jež se zaměřily už na externí aktéry demokratizace, budou prezentovány především prostřednictvím prací Thomase Carotherse a Petera Burnella. Jejich teoretické uchopení podpory demokracie si je v lecčem podobné, nicméně jeden je kritičtější k přístupu, který používá EU, a druhý naopak k tomu, jež využívá USA.

8 Srov. SCHMITTER, Phillippe C., BROUWER, Imco. *Conceptualizing, Reasarching and Evaluating Democracy Promotion and Protection*. Florence: EUI Working Paper SPS No. 99/9, 1998. s. 12.

1.1.1 Starší teorie

Teorie samotné demokratizace se dle Jana Teorella skládá ze tří přístupů, ve kterých mají vnější aktéři minimální vliv, a čtvrtého přístupu, který s nimi již počítá. Jako první můžeme zařadit strukturální přístupy, kdy demokratizaci ovlivňují strukturální jevy. Poté můžeme jmenovat přístupy, v nichž mají silnou pozici v průběhu demokratizace aktéři. Nakonec přístupy, které čerpají z obou předchozích a různě je propojují.⁹

Tyto tři výše zmíněné přístupy popisují demokratizaci jako proces, který byl iniciován uvnitř státu a probíhá taktéž uvnitř státu. Na pozici vnějších aktérů se neklade téměř žádný důraz. Teorell si je nicméně vědom, že externí aktéři jsou v procesu demokratizace přítomni. Když se věnoval podnětům ze zahraničí v procesu demokratizace diskutoval o tom, že globalizace posledních desetiletí měla vliv na mezinárodní vztahy, že země jsou ekonomicky více provázané, roste vliv mezinárodních médií i mezivládních organizací, a to ovlivňuje země i politicky. Jednotlivé státy přenášejí své pravomoci a rozhodování na nové vládní instituce na mezinárodní scéně, a tak se země vzájemně provazují a závisejí čím dál tím víc jedna na druhé. Teorell tedy navrhuje několik externích elementů, které mají vliv na proměnu nedemokratického režimu na demokratický. Patří mezi ně mezinárodní obchod, šíření demokracie ze sousedních zemí, vliv a tlak mezinárodních organizací a konečně i samotný zásah cizího státu do domácí politiky a uspořádání země.¹⁰

Co se týče prvního jevu, globalizace, za kterou se v jeho podání, resp. v podání Li a Reuveny, kteří vedli výzkum, jímž Teorell ve své analýze operuje, skrývá mezinárodní obchod, příliv zahraničního kapitálu a přímé investice, tak zjistil jak on, tak Li a Reuveny, že má negativní vliv na šíření demokracie. Teorell dokonce ve svém výzkumu zjistil, že čím se zvyšuje zahraniční obchod nedemokratické země, tím se snižuje její tendence stát se demokratickou. Výsledky jeho výzkumu také potvrzují teorii, že nedemokratické země, které jsou silně závislé na zahraničním obchodu, mají menší tendenci se demokratizovat.¹¹ Rozdíl nakonec nehraje ani fakt, obchoduje-li nedemokratická země se zeměmi demokratickými, nebo s autoritativními režimy, kterými jsou v rámci jeho výzkumu Rusko nebo Čína.¹² Zde jen dodává, že autoritativní režimy mají tendenci obchodovat spíše s nedemokratickými státy

9 Více o těchto jednotlivých přístupech viz Jan Teorell: *Determinants of Democratization: Explaining Regime Change in the World 1972-2006*, str. 16 a dále.

10 Srov. TEORELL, Jan. *Determinants of Democratization: Explaining Regime Change in the World 1972-2006*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. s. 77.

11 Srov. TEORELL. *Determinants of Democratization: ...*, s. 78.

12 Srov. TEORELL. *Determinants of Democratization: ...*, s. 85.

z hlediska jejich vlastní bezpečnosti, což jen podtrhuje to, že od nich žádné snahy o šíření demokracie proudit nebudou.

Jako druhý jev zmiňuje Teorell, šíření demokracie mezi sousedními státy. Jeho výzkum se zaměřil geograficky na tři kategorie, šíření demokracie celosvětově, mezi zeměmi jednoho geografického regionu a mezi sousedními zeměmi. Pouze poslední kategorie ale vykazovala příznivé výsledky pro šíření demokracie.¹³ Šíření demokracie v rámci sousedících států se děje dle Teorella dvěma způsoby, a to buď „vnucováním“, nebo „napodobováním“¹⁴. Co se týče vnucování, je hlavním aktérem sousedící demokratický stát, který se v rámci teorie demokratického míru¹⁵ a vlastních bezpečnostních otázek snaží šířit demokracii i do svého sousedství.¹⁶ Iniciátorem demokratizace v rámci teorie napodobování je samotný stát, který vidí u svého souseda, který se úspěšně demokratizoval, že je takováto přeměna možná a může se inspirovat ohledně způsobu jakým ji provést.¹⁷ Samuel Huntington tento jev nazývá lavinovým nebo dominovým efektem. Zahrnuje v sobě tedy inspiraci v tom, že je možné svrhnout autoritářský režim, jakým způsobem je nejvhodnější nastolit demokracii a čemu je třeba se vyhnout. Dle Huntingtonova názoru byla právě demokratizace inspirací jednou z nejdůležitějších v poslední vlně demokratizace. Mezi důvody, proč tomu tak bylo, řadí rozvoj globální komunikace a dopravy. I přesto však dochází k demokratizaci napodobováním především v zemích, které jsou si geograficky blízké. Je však podstatné, že země podstupující demokratizaci vlivem lavinového efektu nemusí mít nutně příznivé sociální a hospodářské podmínky, aby demokracie dosáhly.¹⁸

Dalším na řadě byla existence regionálních demokratických mezinárodních organizací a členství v nich. Teorell zde operuje s výzkumem Pevehouse, který tvrdí, že regionální demokratické organizace mohou pozitivně zapůsobit na nedemokratické režimy, aby přijaly demokratické reformy, donutily ekonomické a vojenské elity respektovat demokratické procesy a zavázaly nově zvolené vůdce držet se demokratických ideálů a procedur. Pevehouse dokonce ve svém výzkumu tvrdí, že členství v takové organizaci může zajistit přežití demokracie v zemi, která prošla demokratizací. Teorell provedl test Pevehouseova výzkumu

13 Srov. TEORELL. *Determinants of Democratization: ...*, s. 78.

14 V anglickém originále je to „imposition“ a „emulation“.

15 Jedná se o teorii tvrdící, že demokratické státy mezi sebou vedou minimálně nebo žádné války.

16 Typickým subjektem, který používá tuto strategii, je Evropská unie, jež využívá vnucování různými způsoby. Konkrétnější příklady budou uvedeny v kapitole věnované přímo strategiím EU.

17 Srov. TEORELL. *Determinants of Democratization: ...*, s. 87-88.

18 Srov. HUNTINGTON, Samuel, P. *Třetí vlna. Demokratizace na sklonku dvacátého století*. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2008. s. 103-108.

a došel k závěru, že pokud je země členem regionální organizace, kde ostatní země jsou demokratické, zvyšuje to opravdu úroveň demokracie v té dané zemi. Nicméně je nezbytné, aby úroveň demokracie dané organizace byla dostatečně vysoká, aby měla na demokratizující se zemi pozitivní efekt. Naopak Teorell nedokázal potvrdit, že členství v takové organizaci dokáže zemi zachránit před pádem demokracie.¹⁹ I přes provedení tohoto výzkumu je však Teorell kritický a tvrdí, že pozitivní výsledky na úroveň demokracie ve státech, jež jsou členy demokratické regionální organizace, nemusí nutně souviset se samotnou demokratizací. Může to jednoduše znamenat, že země preferují demokratizaci ve skupině nebo mají sklony k podobné úrovni demokracie z důvodů, které nebyly ve výzkumu zahrnuty.

V rámci teorie šíření demokracie skrze mezinárodní organizaci poukazuje Teorell také na Pevehousovo rozdělení mechanismů, kterými je toto šíření prováděno. Jako první je zde zařazen nátlak, který organizace vyvíjí, nebo sankce, které by na zemi byly uvaleny, pokud by se nedržela demokratických ideálů a pravidel. Druhým případem je efekt podvolení se. Ten vychází z předpokladu, že v autoritativním státě jsou jisté elity, které by mohly vetovat jakoukoliv snahu o přeměnu státu v demokracii. Členství v regionální demokratické organizaci tak může oslabit jejich strach z demokracie samotné a z pomoci jim k ní přejít. Tento mechanismus se pak dělí na ekonomický a vojenský. V rámci ekonomického se pak organizace snaží do autoritativní země rozšířit principy liberální ekonomiky a ochranu vlastnických práv a v rámci vojenského typu mechanismu zase zemi přesvědčit, že armáda nemá sloužit primárně jako policejní síla a ochrana domácí politiky, ale jako ochrana státu před vnějšími nepřáteli.²⁰ Třetím mechanismem šíření demokracie prostřednictvím regionální organizace je legitimizace prozatímní vlády, která je u moci v době mezi převratem a ustanovením nové vlády po demokratických volbách.²¹ Členství v takové organizaci pomáhá podpořit tyto křehké vlády v přerodu v demokracii.²² Na základě případových studií, kterými teorii o šíření demokracie regionálními demokratickými organizacemi podporuje, se ale domnívá, že organizace zvyšují úroveň demokracie v těchto zemích především až ve třetí fázi demokratizace, a to v jejím upevňování. Tím se tato teorie liší od prvotních teorií demokratizace, které, když mluvily o externích aktérech, je spojovaly s fází samotné

19 Srov. TEORELL. *Determinants of Democratization: ...*, s. 82.

20 V jedné z případových studií Teorell uvádí, že např. proškolení armády demokratizovaného státu je jedním z jejich způsobů, jak zabránit návratu k autoritativnímu režimu.

21 Příkladem ze současnosti může být podpora Evropské unie vládě Arsenije Jaceňuka na Ukrajině.

22 Srov. TEORELL. *Determinants of Democratization: ...*, s. 89-91.

transformace.²³ Na úplný závěr popisu této teorie přiznává, že jedinou organizací, jejíž činnost v oblasti šíření demokracie přinesla pozitivní výsledky, bylo Evropské hospodářské společenství (dnes Evropská unie), a to díky příslibu členství a své silné pozici.²⁴ I Huntington se zabývá regionální organizací jako externím aktérem demokratizace, a to konkrétně a pouze Evropským společenstvím. Uvádí, že „členství ve sjednocené Evropě bylo žádoucí a dokonce i nezbytné z hospodářských důvodů, ale země, která se o členství ucházela, musela být demokratická, takže demokracie se jevila jako nutný krok k hospodářskému růstu a blahobytu“²⁵. Ale i on dodává, že role organizace je zde podstatná především v upevňovací fázi.

Posledním elementem majícím vliv na šíření demokracie, kterým se Teorell zabývá, avšak jen stručně, je zahraniční intervence. Důvodem, proč tento element studuje jen krátce, je fakt, že výzkum tohoto jevu neprokázal žádná obecná pravidla a výsledky zahraničních intervencí jsou smíšené, někdy zlepšují a někdy naopak zhoršují podmínky pro šíření demokracie. Nicméně v rámci tohoto výzkumu se zabýval dvěma druhy intervencí, a to přerušením toku financí/ finanční pomoci/ obchodu a vojenským zásahem, konkrétně vojenskou akcí, kdy se vojáci jednoho státu pohybují na území druhého státu s cílem buď napadnout současnou vládu, nebo podpořit povstalece proti ní.²⁶ Vliv prvního druhu intervence, tedy přerušením obchodních a finančních aktivit s danou zemí, měl negativní dopad na šíření demokracie, naopak spíše podporoval sklony dané země k autoritářství. Vojenská intervence má sice pozitivní dopad na převrat, nikoliv však na demokratizaci.²⁷

Zahraničními vlivy na přechod k demokracii se zabývá i Laurence Whitehead. Jeho koncepce je „demokratizace skrze konvergenci“, kdy se tedy jedná o proces, ve kterém se nedemokratická země přičleňuje k již existujícímu demokratickému sdružení států, aniž by ztratila svou vlastní suverenitu. Takovýto stát nicméně nesmí být ekonomicky ani politicky ovládnán zahraniční silou. Whitehead ilustruje svou teorii na příkladu Španělska, Portugalska a Řecka, které se v průběhu své demokratizace přičleňovaly k Evropskému společenství.

23 Srov. TEORELL. *Determinants of Democratization: ...*, s. 95.

24 Srov. TEORELL. *Determinants of Democratization: ...*, s. 98.

25 HUNTINGTON, Samuel, P. *Třetí vlna. Demokratizace na sklonku dvacátého století*. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2008. s. 91.

26 Co se týče příkladu pro první druh intervence, můžeme jmenovat Severní Koreu, kde došlo několikrát k přerušování dodávek zahraniční pomoci, a vždy to mělo za následek zhoršení životní podmínky jejich obyvatel i zvýšení porušování lidských práv, kdy např. severokorejský režim cíleně nechává hladovět vybrané skupiny obyvatel. Příkladem vojenské intervence může být invaze do Iráku roku 2003, které se podařilo svrhnout režim Sádama Husajna, nicméně země je i více jak 10 let po intervenci daleko od demokracie.

27 Srov. TEORELL. *Determinants of Democratization: ...*, s. 83-84.

Whitehead tvrdí, že vliv zahraničních faktorů se projeví v případech demokratizace skrze konvergenci tam, kde klíčoví aktéři účastníci se změny režimu jsou sice národní, přesto jsou jejich jednání a strategie formovány pod nátlakem pravidel a struktur, které byly vytvořeny externími aktéry.²⁸ Tato teorie vlastně podporuje a doplňuje Pevehousovu a Teorellovu analýzu role mezinárodních organizací v procesu demokratizace. V případě tří jihoevropských zemí docházelo k „nátlaku“, kdy Evropská společenství vyžadovala po těchto zemích demokratické změny, pokud chtějí být do ES přijaty. Tento nátlak měl formu určitých demokratických povinností, které země musely splnit, a tyto povinnosti byly formulovány Společenstvím.

Dalším autorem je Geoffrey Pridham. Avšak ani jeho konceptuální rámec, podobně jako ten Whiteheadův, nelze úplně nazvat teorií, ale spíše modelem vysvětlujícím některé podobné případy. Whiteheadova konvergence je v Pridhamově podání nazvána „systémovou penetrací“. Znamená to, že vlivy vnějších aktérů dlouhodobě penetrují do domácího systému a ovlivňují různé podmínky změny režimu a připravují k ní cestu. Přestože tu tedy není žádný přímý zahraniční faktor na samotnou změnu režimu, dopad dlouhodobých externích faktorů a míra jejich penetrace nesmí být opomenuta při objasnění změny režimu.²⁹

1.1.2 Mladší teorie

Od devadesátých let se nicméně zahraniční asistence při přerodu autoritářské země v demokracii vyvíjela, dospívala, rozšiřovalo se pole zemí, ve kterých k ní docházelo, a začaly se používat nové mechanismy a strategie podpory demokracie. Literatura se tak odklání od definování obecného vlivu externích aktérů a zaměřuje se více na mechanismy, strategie a nástroje. Porovnává jednotlivé aktéry, hodnotí jejich práci a dává doporučení. V této podkapitole představím nejdříve přístup Thomase Carotherse a poté přístup Petera Burnella. Tyto dva teoretiky jsem vybrala z toho důvodu, že jejich práce je nejužitečnější a také nejvíce citovaná dalšími autory, kteří se podporou demokracie zabývají.

Nově používané přístupy k podpoře demokracie rozděluje Carothers na „politické“ a „rozvojové“. Politický přístup se v procesu demokratizace soustředí na „tvrdé jádro“ demokracie, úzkou oblast, kterou představují politické svobody a volby, cílí svou pomoc právě do této oblasti, tedy do zajištění svobodných voleb, vytvoření demokratických institucí,

28 Srov. WHITEHEAD, Laurence. *The International Dimensions of Democratization, Europe and the Americas*. Oxford: Oxford University Press, 1996. s. 261-284.

29 Srov. PRIDHAM, Geoffrey. *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*. Leicester and London: Leicester University Press, 1991. s. 21-25.

podpory politických stran a politických hnutí. Na druhou stranu rozvojový přístup chápe demokracii a oblasti její podpory široce. Mimo podporu svobodných voleb, plurality politických stran a dalších politických svobod se zaměřuje také na rovnost a spravedlnost, podporu socio- ekonomického sektoru a dobré vlády (good governance). Pro zastánce rozvojového přístupu představuje podpora demokracie v druhé zemi pomalý dlouhodobý proces.³⁰ S tím, jak roste počet zemí, které jsou demokratizovány a ve kterých v rámci těchto aktivit působí externí činitelé, a zároveň roste odpor některých zemí proti demokracii a demokratizaci, přou se zastánci obou přístupů, který z nich přináší demokracii větší zásluhy. Zastánci rozvojového přístupu tvrdí, že ten politický je příliš konfrontační vůči domácí vládě a způsobuje zbytečné protireakce. Naopak zastánci politického přístupu kritizují ten rozvojový proto, že není dostatečně asertivní, důrazný a důsledný, neboť příjemci podpory rozvojového přístupu na nejvyšší politické úrovni neplní podmínky, za kterých je jim podpora poskytována, a ta tudíž nevede k pokroku směrem k demokracii. Carothers připisuje politický přístup USA a rozvojový přístup k evropským státům a EU. Ve své studii je porovnává na základě tří kritérií. Prvním je, jakou hodnotu pro ně demokracie má, poté jejich koncept demokracie a demokratizace a za třetí kritérium jsou považovány metody šíření demokracie.³¹ Nyní bych oba dva přístupy přiblížila podrobněji.

Co se týče hodnoty, kterou připisují zastánci politického přístupu demokracii, vidí pozitivní přínos v ní samé, a to především v politickém systému, který ze všech nejvíce zaručuje respekt politických a občanských práv. Zároveň také věří, že demokracie zemi přinese ekonomický a sociální rozvoj. Nicméně to je až druhotný důvod, kvůli kterému se tito aktéři rozhodují pro šíření demokracie. Koncepce demokracie přívrženců politického přístupu podtrhuje především nezbytnost svobodných voleb a respekt k základním politickým a občanským právům, aby se občané mohli účastnit demokratického politického procesu. Následují také další znaky jako nezávislý soudní systém, silná legislativa, nezávislá média. Pro zastánce politického přístupu znamená demokratizace boj přívrženců demokracie proti nedemokratům. Demokratizace nastává, když tito přívrženci vyhrájí nad těmi druhými. Klíčové jsou metody šíření demokracie. Pro zastánce politického přístupu to znamená poskytnout pomoc demokratickým aktérům uvnitř státu v boji proti těm nedemokratickým. Tuto pomoc poskytují buď skrze asistenci, jako je proškolení, rady, financování a morální

30 Srov. CAROTHERS, Thomas. Democracy Assistance: Political vs. Developmental? *Journal of Democracy*, 2009, roč. 20, č. 1, s. 5.

31 Tamtéž, s. 6.

podpora, nebo přímo prostřednictvím politických činitelů v zemi, politiky, politických stran, NGO zaměřených na politiku, ale také se jedná o podporu politických institucí, jako jsou nezávislé volební komise, nezávislé soudy a nezávislá média, a to za tím účelem, aby byla zajištěna spravedlivá procedura pro zastánce demokracie. V případě autoritářských režimů podporují tito šířitelé demokracie politické disidenty, opoziční skupiny v exilu, atd. V případě semi- autoritářských režimů se zase může jednat o trénování opoziční koalice ve volebních kampaních. To vše bývá doprovázeno asistencí občanským společenstvem, jejichž náplní práce je mobilizovat občany země, aby se účastnili voleb, a nezávislým médiím snažícím se zajišťovat přístup k informacím o politice. Carothers ale také přiznává, že zastánci politického přístupu nepomáhají vždy jen opozici, ale že jsou i případy, kdy čelí přímo režimu země a jejím vůdcům. Nebo případy, kdy pomáhají nově se rodící demokracii, když pomáhají všem větším politickým stranám postavit se zpět na nohy, ustavit volební komise, sponzorují občansko- výchovné programy, atd.³²

Nyní se zaměřím na rozvojový přístup. Pro jeho příznivce je hodnotou demokracie fakt, že prvky demokratického vládnutí, jako transparentnost, zodpovědnost a schopnost pohotově reagovat, přispívají k socio- ekonomickému rozvoji státu. Oproti politickému přístupu stojí politické svobody až na druhém místě. Pro podporovatele rozvojového přístupu je zásadní socio- ekonomický rozvoj země, tudíž jsou ochotni přivřít oči i v případě, že se země takto rozvíjí, nicméně se demokraticky příliš nevyvíjí. Z toho vychází i koncepce demokracie, která je v jejich podání mnohem širší, než je tomu v případě politického přístupu. Zahrnuje jak politické procedury, tak rovnost, sociální blahobyt či spravedlnost, a klade na stejnou úroveň práva politická, ekonomická a sociální. Pro rozvojový přístup je demokratizace pomalým procesem malých výher, kdy vítězství na poli demokracie přispívají k socio- ekonomickému rozvoji a vítězství v socio- ekonomické oblasti zase k demokracii. Dle Carotherse používají představitelé rozvojového přístupu nepřímé metody, tedy mají za to, že skrze sociální a ekonomický rozvoj podporují i demokracii. Dále pomáhají budovat státní kapacity a zaměřují se na podporu dobré správy, a to spíše v technokratickém smyslu. Nepouští se příliš do podpory v oblasti politiky, zaměřují se spíše na občanské aktivity na regionální úrovni. Za typické můžeme označit také to, že podpora demokracie je jakousi podmnožinou podpory lidských práv. Důvod, proč tomu tak je, vidí Carothers ve snadnější obhajobě v případě vnější intervence, lidská práva jsou jednoduše univerzálnější a jejich

32 Tamtéž, s.7-8.

existence a dodržování uznávanější než samotná demokracie.³³

Burnell, na rozdíl od Carotherse, dělí přístupy šíření demokracie na tři kategorie. Dalo by se říci, že se jedná spíše o způsoby, jakými demokratizaci provádět, a to skrze ekonomické vztahy, stát nebo občanskou společnost.³⁴ Avšak podobně jako Carothers uznává, že nelze již praktikovat jakýsi univerzální způsob demokratizace, který by seděl každému státu. Konkrétně u Burnella je kritériem výběru určité strategie šíření demokracie forma nedemokratického státního uspořádání.

V případě šíření demokracie skrze ekonomické vztahy v zemi, kde je ekonomika velmi křehká, kde lidé žijí v chudobě, navrhuje Burnell dvě varianty. První představuje jakési zosnování pádu nedemokratického systému a následně poskytnutí asistence nové demokracii, a to až do té doby, kdy je zajištěn materiální rozvoj země, tedy dokud nejsou zajištěny základní ekonomické a sociální podmínky tak, aby dlouhodobě obstály v mezinárodním společenství. Druhou variantou je podporovat ekonomický a sociální rozvoj v té dané zemi, který nakonec vyústí v tlak na momentální nedemokratické politiky, a ten zase v přerod v demokracii. Burnell však poukazuje na to, že je nutné najít hranici toho, kam až (a na jak dlouho) mohou snahy externích aktérů šíření demokracie zajít v utrpení místních lidí, na něž má kolaps národní ekonomiky (způsobený zastavením dodávek pomoci, embargem, sankcemi, atd.) největší dopad.³⁵

V případě šíření demokracie skrze stát mluví Burnell o široké škále prostředků, kterou mohou externí činitelé využít, vždy je však zacílena na instituce a struktury státu. Vesměs se ve svém výkladu ale zaměřuje na dva. První je soft diplomacy používaná zejména Evropskou unií, což ve výsledku znamená příslib členství. Nicméně ale také dodává, že tato metoda se osvědčila pouze Evropské unii, a to v regionu východní a jižní Evropy, žádné jiné regionální organizace zatím nezaznamenaly takový úspěch jako EU.³⁶ Druhou metodou dle Burnella je hard power prováděná většinou skrze vojenskou intervenci. K této metodě je ale Burnell vcelku kritický, není jasné, kdo by měl tyto intervence provádět, ani na čí zodpovědnost by měly jít. Na příkladu Iráku a Afganistanu dokládá, že představa, že demokratizace (provedená

33 Tamtéž, s. 8-9.

34 Srov. BURNELL, Peter. Democracy Promotion: The Elusive Quest for Grand Strategies. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2004, roč. IPG 2004, č. 3, s. 101.

35 Tamtéž, s. 103- 105.

36 Jedním z důvodů, proč je EU v této oblasti úspěšná, může být fakt, že její členové jsou dlouhodobě liberálními demokraciemi. Tento jev se v žádné jiné regionální organizaci nevyskytuje. V Organizaci amerických států byly takovými zeměmi pouze USA a Kanada, země Africké unie byly do 60. a 70. let koloniemi a následně povětšinou autokratickými režimy, atd.

právě vojenskou intervencí) bude mít dominový efekt, se nepotvrdila. Dále tvrdí, že aby byla taková intervence úspěšná i v dlouhodobém horizontu, je nutné multilaterální zapojení do zajištění politické legitimacy nových vůdců, že otázka podpory demokracie by neměla být oddělena od otázky, jak zajistit to, že demokraticky zvolená vláda bude schopná proměnit přání svých voličů ve skutečnost. Podporovatelé demokracie se dle něj tak musí, mimo samotný přerod země na demokracii, zaměřit i na posílení institucí či decentralizaci moci.³⁷

Jako poslední způsob představuje Burnell šíření demokracie skrze občanskou společnost. Tento způsob přitahuje mnoho různých aktérů, neboť podpora občanských hnutí a organizací nevyvolává tolik kontroverze a proběhne-li díky ní změna z nedemokratické země na demokratickou, je to nejlépe ospravedlnitelná a nejlegitimnější forma podpory a převratu. Burnell dále uvádí, čeho by se mezinárodní společenství mělo držet, chce-li dosáhnout účinné pomoci občanským hnutím. Pomoc by měla směřovat k občanským hnutím, která jsou povolena státem, neboť pro ta zakázaná, na která by se strhla pozornost, by mohla mít kontraproduktivní účinek. Je též nutné zaměřit se na ideje propagované tímto hnutím, na to, v jakém jsou vztahu k současné politice státu či ekonomické situaci. Otázkou je také, jak nakládat s dalšími hnutími, která nejsou tak otevřeně pro-demokratická, ale mají širokou veřejnou podporu. Externí aktéři by se také měli vyhnout zakládání nových pro-demokratických hnutí, která by mohla konkurovat podobným místním organizacím a ubírat tak jejich stoupence.³⁸

Pro mou diplomovou práci je klíčové tvrzení Petera Burnella o tom, že podporovatelé demokracie se musí mimo samotný přerod v demokracii zabývat i následným upevňováním demokracie v čerstvě demokratickém státě. Toho by bylo možné dosáhnout, zkombinuje-li se Carothersův politický přístup šíření demokracie uplatňovaný zejména USA, který se zaměřuje na svobodné volby a další politické svobody a realizuje se někdy skrze vojenskou intervenci, s rozvojovým přístupem uplatňovaným zejména EU, pro který je demokratizace pomalý pozvolný proces, který se zaměřuje spíše na podporu ekonomických a sociálních reforem, které jsou typické pro upevňování demokracie. Tuto hypotézu se pokusím potvrdit v druhé části své diplomové práce, jež se zabývá případovou studií.

37 Tamtéž, s. 106- 109.

38 Tamtéž, s. 110-113.

1.2 Obecné přístupy šíření demokracie

Obecné přístupy podpory demokracie jsou tedy jakési základní směry, kterými se externí aktéři demokratizace mohou vydat. Odborníci na tyto přístupy nahlíží z různých úhlů pohledu a každý má jiná kritéria, dle kterých přístupy dělí. Představím zde dělení těchto přístupů na bottom up a top down, přímé (aktivní/ pasivní) a nepřímé a na hard power a soft power. Popis těchto přístupů je podstatný pro dvě nadcházející kapitoly z toho důvodu, že teoreticky ukotvují nástroje používané EU a USA ve svých strategiích šíření demokracie.

1.2.1 Bottom up a top down přístup

Dělení přístupů šíření demokracie na bottom up a top down uznává většina akademiků. Nicméně se používá především k hodnocení přístupů demokratické asistence, tedy politické části externí podpory. Carothers popisuje demokratickou asistenci jako pomoc externího aktéra v procesu demokratizace v dané zemi, přičemž je tento proces řízen domácími aktéry.³⁹ Použití tohoto přístupu pouze v politické části podpory demokracie má svůj důvod. Vychází totiž z rozdělení společnosti do čtyř úrovní a přístupy pak dělíme na bottom up a top down podle toho, na jakou úroveň společnosti se demokratická asistence vztahuje. Dle práce P. Schmittera a I. Brouwera⁴⁰ jsem vytvořila následující tabulku, která v prvním sloupci dělí společnost do čtyř úrovní, v druhém sloupci jsou poznačeny cíle, kterých chce externí aktér v rámci demokratické asistence dosáhnout, a ve třetím sloupci nalezneme nástroje nebo také projekty či programy, kterými by měly být tyto cíle dosaženy.

39 Srov. CAROTHERS, Thomas. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington D. C.:Carnegie Endowment for International Peace, 1999. s. 6.

40 Srov. SCHMITTER, Phillippe C., BROUWER, Imco. *Conceptualizing, Reaserching and Evaluating Democracy Promotion and Protection*. Florence: EUI Working Paper SPS No. 99/9, 1998. s. 17-18.

Tabulka 1. Dělení demokratické asistence

Úroveň	Cíl	Nástroj
Státní instituce	Demokratická ústava	Ústavní asistence
	Nezávislé soudnictví	Pomoc při vytváření vlády zákona
	Svobodné a spravedlivé volby	Volební pomoc
	Prodemokratická armáda	Občanskovojsenské vztahy
	Reprezentativní legislativa	Posílení legislativy
	Odpovědná místní správa	Rozvoj místní správy
Politická společnost	Silné politické strany	Budování politických stran
	Svobodné a spravedlivé volby	Volební pomoc
Občanská společnost	Aktivní NGO	Budování NGO
	Silná a nezávislá média	Posílení médií
	Svobodné a spravedlivé volby	Volební pozorovatelé
Jednotlivci	Politická výchova občanů	

Pokud tedy externí aktér zaměřuje své podpůrné aktivity na dvě horní úrovně společnosti, snaží se demokratizaci provést shora, nazýváme tento přístup top down. Pokud naopak míří svou podporu na dvě spodní úrovně tabulky, tedy občanskou společnost a jednotlivce, a snaží se podpořit demokracii zdola, nazýváme tento přístup bottom up.

1.2.2 Přístup přímé a nepřímé podpory

Druhý typ dělení přístupů šíření demokracie představuje ve svém textu Peter Burnell. Ve svém článku *Promoting Democracy Backwards* rozděluje šíření demokracie na aktivní a pasivní a na přímé a nepřímé, které můžeme dále dělit na aktivní a pasivní. Co se týče aktivního šíření demokracie, popisuje Burnell jako jednání prováděné ve snaze dosáhnout demokratických cílů, zaměřuje se na to, co mezinárodní aktéři dělají, jak to dělají a jaký to má efekt. Zatímco pasivní šíření se zaměřuje na pozorování vlivu externích aktérů a situací na mezinárodním poli v transformujících a demokratizujících se zemích. Pozornost odborníků se samozřejmě věnuje spíše aktivnímu šíření demokracie.⁴¹

Nyní se zaměřím na přímou a nepřímou podporu demokracie, tak jak ji uvádí Peter Burnell. Přímá podpora v jeho pojetí jsou veškeré politické strategie a metody, které se

41 Srov. BURNELL, Peter. *Promoting Democracy Backwards*. Madrid: FRIDGE, 2006. s. 3.

zaměřují přímo na politické cíle. Kdybychom tedy tento přístup a konkrétně tuto přímou podporu měli porovnat s výše zmíněnými přístupy bottom up a top down, dojdeme k závěru, že přímá podpora obsáhne veškeré zmíněné strategie a aktivity v přístupech bottom up a top down citované. Nepřímá podpora dle Burnellova hodnocení míří na stejný cíl, tedy demokracii, ale její cesta vede prostřednictvím zprostředkovacích kanálů, kterými jsou snahy podílet se na nepolitických potřebách státu, jež následně povedou k usnadnění demokratizace. Mezi takovéto činnosti řadíme třeba ekonomickou pomoc zemi, socio- ekonomický rozvoj či rozvoj obchodu. Přímou i nepřímou podporu pak dále můžeme dělit na aktivní a pasivní. Takováto aktivní podpora představuje ty aktivity, na kterých se zahraniční aktér přímo podílí, zatímco pasivní je ta, ke které přispívá svým působením mimo hranice demokratizujícího se států, ale takové které má na demokratizaci přesto vliv, např. jeho jednání na mezinárodní scéně. Burnell nakonec dodává, že tyto čtyři varianty mohou existovat i v antidemokratické verzi.⁴² I zde tedy vidíme spojitost s výše zmíněnými teoriemi, a to zejména Burnellovým politickým a rozvojovým přístupem, který uplatňují jednotliví externí aktéři. Ti, co jsou zastánci politického přístupu, budou spíše volit přímou podporu, zatímco zastánci rozvojového přístupu zase podporu nepřímou.

1.2.3 Soft power a hard power přístup

Strategie a metody, které externí aktéři používají, se liší podle míry tlaku, který je na aktéry uvnitř státu a demokratizující se stát sám o sobě vyvíjen. Jedná se o široké spektrum forem od ovlivňování a přesvědčování až po různé formy tlaku, vyhrožování nebo dokonce i fyzické (resp. vojenské) vynucení.⁴³ Podle míry toho tlaku pak můžeme určit, jestli externí aktér využívá spíše přístupu soft power (pokud je ten tlak slabý), nebo hard power (pokud je naopak vyvíjen tlak silnější). Za problematické se dá nicméně považovat to, že je značně obtížné určit, kde se nachází hranice určující přechod od soft do hard power či naopak. Burnell ve svém textu parafrázuje Josepha Nye, který přiřazuje soft power tu vlastnost, že k demokratizaci země přispěje právě samotnou atraktivitou demokracie. Zatímco za použití hard power se demokracie dosahuje nátlakem.⁴⁴

42 Srov. BURNELL, Peter. *Promoting Democracy Backwards*. Madrid: FRIDGE, 2006. s. 4.

43 Srov. Tamtéž.

44 Srov. BURNELL, Peter. From Evaluating Democracy Assistance to Appraising Democracy Promotion. *Political Studies*, 2007, roč. 56, č. 2, s. 7.

1.3 Dílčí závěr

Tato úvodní kapitola měla představit teoretické přístupy podpory demokracie externími aktéry. Do těchto přístupů budou ve dvou následujících kapitolách zařazeny strategie a nástroje, které EU a USA při šíření demokracie používají. Ze starších teorií budou nejvíce patrným externím činitelem v procesu demokratizace mezinárodní organizace, představené Janem Teorellem. Z mladších teorií byla popsána rozdělení přístupů Thomasem Carothersem a Peterem Burnellem. Carothers dělí přístupy na rozvojový, který klade důraz na transparentnost, odpovědnost a socio-ekonomický aspekt demokratizace, a politický, který chápe demokracii v úzkém slova smyslu a zaměřuje se tedy na svobodné volby, nezávislá média a ochranu politických a občanských práv. Jak uvidíme níže, nejvíce prvků rozvojového přístupu v sobě zahrnují nástroje EU, zatímco nástroje USA vykazují spíše prvky politického přístupu. Burnell dělí přístupy na zacílené na ekonomiku, stát a jeho instituce a občanskou společnost. Výběr přístupu, který externí činitel zvolí, závisí dle něj na formě nedemokratického uspořádání státu, kde se má demokracie šířit. Ekonomický přístup dělí na sankce, využívanou spíše USA, a ekonomickou pomoc, využívanou spíše EU. Zaměření na stát popisuje jako množství různých prostředků mířících na podporu demokracie ve státních a politických institucích, řadí sem nástroje od soft diplomacie po vojenský zásah. Přístup občanská společnost míří samozřejmě na občanskou společnost, NGO a média. Těchto dvou přístupů využívá jak EU, tak USA, ačkoli každý v jiné formě. V druhé části této kapitoly byly představeny obecné strategie šíření demokracie. Patří mezi ně bottom up, kdy podpora míří na občanskou společnost s cíle rozšířit demokracii prostřednictvím občanských iniciativ. Jeho opakem je strategie top down, kdy externí aktéři míří na vládnoucí vrstvy a pokoušejí se je přimět k nastolení demokracie. Dále se jedná o přímou podporu, tedy aktivity prováděné přímo s cílem podpořit demokracii v dané zemi. Na druhou stranu nepřímá podpora jsou aktivity externího aktéra, které mají jiné cíle než demokracii, ale vyšší míra demokracie je jejich důsledkem. Poslední rozdělení se týkalo soft a hard power. Jejich linie je nejasná, ale v podstatě se jedná o tlak, který externí aktér vyvíjí na daný stát s cílem podpořit demokracii. Jedná-li se soft power, tlak není příliš vysoký a pro danou nedemokratickou vládu nemá přímé, závazné a zásadní účinky. Zatímco hard power představuje velký tlak ze strany externího činitele a jeho nejtypičtějším příkladem je vojenský zásah.

2 Strategie podpory demokracie Evropské unie

Evropská unie je jedinečným modelem spolenectví rozličných národů a kultur, která je nicméně založena na respektu k právním závazkům, k lidským právům a k vládě zákona. Tyto společné hodnoty jsou zaneseny ve Smlouvě o Evropské unii ve čl. 2. Na něj navazuje čl. 3, který říká:

„Ve svých vztazích s okolním světem Unie zastává a podporuje své hodnoty a zájmy a přispívá k ochraně svých občanů. Přispívá k míru, bezpečnosti, udržitelnému rozvoji této planety, k solidaritě a vzájemné úctě mezi národy, volnému a spravedlivému obchodování, vymýcení chudoby, ochraně lidských práv, především práv dítěte, a k přísnému dodržování a rozvoji mezinárodního práva, zejména k dodržování zásad Charty Organizace spojených národů.“⁴⁵

Přestože tyto hodnoty, hodnoty demokracie, jsou základními stavebními prvky míru a ekonomického růstu, mnoho zemí, a to ani v sousedství EU, je neuznává, neřídí se jimi nebo jednoduše neví, jak je do své politiky a řízení státu zařadit.

Podpora demokracie tradičně spadá do zahraniční politiky jednotlivých států. V případě Evropské unie byla otázka zahraniční a bezpečnostní politiky vždy citlivým tématem, neboť si v této oblasti členské státy po dlouhou dobu chtěly ponechat maximální možnou suverenitu, jelikož se jejich možné zájmy v zahraničí mohou výrazně lišit a ony samy nebudou ochotny dělat kompromisy. Evropská společenství vznikla primárně za ekonomickým účelem. Oblasti, do kterých ale začala postupně zasahovat, se nicméně čím dál tím víc rozšiřovaly a Unie se postupně stávala významným mezinárodním hráčem. Zlom v zahraniční politice Evropské unie přišel s rokem 1993, kdy vstoupila v platnost Maastrichtská smlouva, jejímž druhým pilířem byla právě zahraničně bezpečnostní politika. Z pohledu zahraniční politiky by se dalo o Evropských společenstvích říci, že se jedná o civilní mocnost. Ian Manners ji popisuje jako mocnost, která řeší spory pomocí diplomatických prostředků, své zájmy prosazuje skrze ekonomické nástroje a podřizuje se mezinárodnímu právu, jakož i mezinárodním organizacím. Se zavedením a kodifikací zahraničně bezpečnostní politiky a následně i vojenských misí (i když jen těch k udržení míru), pak Evropskou unii začíná považovat za normativní mocnost, která se vyznačuje stejnými znaky jako mocnost civilní, ale obsahuje i vojenskou složku.⁴⁶

⁴⁵ Konsolidované znění smlouvy o Evropské unii.

⁴⁶ Srov. MANNERS, Ian. Normative Power Europe: The International Role of the EU. Conference Paper. 2001. s. 4-6.

At' však budeme Evropskou unii považovat za civilní nebo normativní mocnost, bude svou zahraniční politiku a s ní podporu demokracie vykonávat ze tří základních pohnutek. Dle Michèle Knodt a Sigita Urdzeho budou tyto tři důvody ovlivňovat i výběr prostředků, které bude Evropská unie ke splňování svých cílů využívat. Zaprvé se jedná o normativní motivaci, kdy si EU přeje, aby mezinárodní společenství, které ji obklopuje, vyznávalo stejné hodnoty a principy a řídilo se stejnými normami. Knodt a Urdze ale argumentují, že pokud by byla normativní motivace jediným důvodem podpory demokracie, znamenalo by to, že EU by vytvořila jeden model podpory demokracie, který by následně aplikovala ve všech zemích, kde by se objevil demokratický deficit. Proto dochází k závěru, že tento důvod k podpoře demokracie se nebude nikdy vyskytovat sám a bude doprovázen jedním z dále vysvětlených důvodů. Druhou pohnutkou EU k šíření demokracie je otázka bezpečnosti. Ta vychází mimo jiné z již výše zmíněné teorie demokratického míru. Autoři také dodávají, že bezpečnost EU může být ohrožena i v případě, kdy má třetí země za významné partnery také země, jež demokracii nepodporují, např. Rusko nebo Čína. Třetím důvodem, který vede Evropskou unii k podpoře demokracie, jsou samozřejmě ekonomické zájmy. Mezi ně patří zájem EU nebo některých jejích členských států o určitou komoditu ve třetím státě, geografická blízkost, tedy kratší trasy a nižší náklady, primární zdroje. Co se zdrojů (zejména energetických) týče, platí úměra, že čím více je EU na zdrojích z třetí země závislá nebo je více potřebuje, tím slabší je podpora demokracie.⁴⁷ Důkazem může být fakt, že Evropská unie byla po dlouhá léta ochotná tolerovat autokratické režimy v zemích oblasti Středozemního moře, pokud byly s to udržovat mír a dodávat potřebné suroviny, zejména zemní plyn a ropu.

Z historického hlediska je nutné zmínit především podíl, který měla Evropská společenství na demokratizaci Španělska, Portugalska a Řecka, neboť v té době byla veškerá ostatní externí politika zaměřena především na obchod. Důkazem, že i přes ekonomické zájmy byla demokracie významnou evropskou hodnotou, může být zamítnutí španělské žádosti o členství v 60. letech, jelikož země nebyla demokratická. Můžeme tedy usuzovat, že demokracie v oblasti politiky rozšiřování hrála vždy důležitou roli a byla zde přítomna již od doby prvních žádostí o členství. Změna na legislativní úrovni nicméně přichází opět až s Maastrichtskou smlouvou, která ve svém článku 130u prohlašuje rozvoj a udržení demokracie za jeden z cílů rozvojové spolupráce, stejně tak požaduje, aby každá obchodní

47 Srov. KNOTT, Michele, URDZE, Sigita. *Beyond Carrots and Sticks: Explaining the EU's External Democracy Promotion in Countries Beyond the European Neighbourhood*. Stockholm: 7th Pan-European International Relations Conference on IR, September 2010. s. 8-11.

smlouva s třetí zemí obsahovala klauzuli demokratických principů.

Tato kapitola se nejprve zaměří na teoretické ukotvení strategií podpory demokracie Evropskou unií, které bude mimo jiné vycházet i z předchozí kapitoly a na základě analýzy odborných studií budeme moci potvrdit, či vyvrátit teorie Petera Burnella a Thomase Carotherse. Zásadním textem, ze kterého budu v této kapitole vycházet, je článek Sandry Lavenex a Franka Schimelfenninga. Ti rozdělují strategie Evropské unie do tří kategorií, první dvě se řadí k tradičním přístupům podpory demokracie, linkage a leverage, zatímco třetí kategorie je poměrně nová a má relativně slibný potenciál nahradit leverage tam, kde nefunguje. Tuto kategorii nazvali Lavenex a Schimelfenning *good governance*, dobré vládnutí. Linkage můžeme přirovnat ke klasickým *bottom up* strategiím, zatímco leverage spíše k těm *top down*. Co se týče kategorie dobrého vládnutí, jedná se o prosazování demokratických principů v rámci spolupráce v sektorových politikách. U každé kategorie se zaměřím na její definici, konkrétní politiky a nástroje, kterých využívá, a konečně i na efektivitu toho daného přístupu. U kategorie linkage bude hlavním instrumentem podpory demokracie Evropský nástroj pro demokracii a lidská práva. U kategorie leverage bude významná část věnovaná pojmu *conditionality*, podmíněnost, a jako hlavní nástroj je zde zařazena politika rozšíření. V kategorii dobrého vládnutí je za nejvýznamnější nástroj šíření demokracie považována evropská politika sousedství. Přřazení těchto politik k výše zmíněným kategoriím však není striktní, v rámci politiky sousedství se může objevit jak strategie linkage, tak i strategie leverage, atd.

Své strategie šíření a podpory demokracie má jak Evropská unie, tak zvláště i její členské státy. Mezi ty, co se v této oblasti nejvíce angažují, bychom mohli zařadit Německo se svým Ministerstvem pro ekonomickou spolupráci a rozvoj a jednotlivé *Stiftungen*, organizace na podporu demokracie jednotlivých politických stran, dále Švédsko se svou Švédskou mezinárodní rozvojovou agenturou (SIDA) a Velkou Británií, jejíž agentury fungují na principu těch německých, tedy spadají pod jednotlivé politické strany.⁴⁸ Do mezinárodního rozvoje nejvíce investují severské státy, především Švédsko a Dánsko, dále pak Německo a Velká Británie.⁴⁹ Pro účely této práce se ale budeme zabývat výhradně agenturami a strategiemi samotné Evropské unie a za takové budeme považovat i národní experty, kteří se angažují např. v evropské strategii dobrého vládnutí. Bude-li to možné, budu se snažit

48 Srov. LLOYD, Lindsay. *European Approches to Democracy Promotion. International Journal*. Summer 2010, s. 547-548.

49 Viz www.oecd.org.

využívat příklady v zemích Balkánského poloostrova, neboť je na ně zaměřena třetí část této práce.

2.1 Linkage

Linkage⁵⁰, jak ho popisují Lavenex a Schimelfenning, je model založený na dvou pilířích, přímé podpoře demokracie a nepřímé podpoře. Mezi tu přímou můžeme zařadit podporu demokratické občanské společnosti a podporu opozičním politickým hnutím ve třetím státě. Do nepřímé podpory spadá zejména zintenzivnění transnárodních vazeb s demokratickými zeměmi.⁵¹ Porovnáme-li tedy tuto definici s obecnými přístupy šíření demokracie z předchozí kapitoly, můžeme linkage zařadit do přístupu bottom up, který se snaží podpořit demokracii skrze občanskou společnost a jednotlivce, do přístupu soft power, kdy nátlak EU je slabý a k demokratizaci přispívá její přitažlivost, a do přístupu přímé i nepřímé podpory.

Přímá podpora může být dle Lavenex a Schimelfenninga materiální nebo výchovná. Je založená na finanční podpoře EU prodemokratickým občanským společnostem a politickým stranám, zajištění technického zázemí v podobě počítačů, kopírek nebo mobilních telefonů. Dále EU může pořádat semináře a konference, které mají za cíl zlepšit politickou strategii a spolupráci jednotlivých organizací. Z toho tedy vyvozují, že efektivita strategie linkage se zvyšuje s intenzitou přímé podpory demokratickým občanským společnostem.

Co se týče nepřímé pomoci, spojují ji tito dva autoři s teorií modernizace, tedy s tím, že demokracie je funkcí úrovně socioekonomického rozvoje země. Na ekonomický rozvoj pohlíží z pohledu Lipseta, který do něj řadí bohatství, industrializaci, urbanizaci a vzdělání. Čím vzdělanější společnost, tím méně chudoby a širší střední třída, díky které bude ve společnosti méně třídních bojů a demokracie bude mít větší šanci se usídlit a přetrvávat. Proto pak dále rozdělují tuto nepřímou podporu demokracie na ekonomický rozvoj, vzdělání a ostatní apolitické vztahy a kontakty se třetí zemí. Pomocí ekonomického rozvoje, zejména zintenzivnění obchodních vztahů, investic do cílené země a rozvojové pomoci tak může EU

50 Linkage bychom mohli do češtiny přeložit jako „vazbu“, v našem kontextu by to byla vazba na demokratickou občanskou společnost. Vzhledem k tomuto relativně vágnímu a ne příliš výmluvnému termínu ponechám název této strategie v angličtině.

51 LAVENEX, Sandra, SCHIMMELFENNING, Frank. Democracy promotion in EU's neighbourhood: from leverage to governance? *Democratization*, 2011, roč. 18, č. 4, s. 890.

zlepšit ekonomickou situaci, potažmo bohatství obyvatel vedoucí k demokracii. Ideální v tomto případě je, když se výhody plynoucí ze zvýšené obchodní činnosti EU v zemi dostanou k co největšímu počtu obyvatel, neboť to přispívá nejvíce k obecnému bohatství státu. Evropská unie též preferuje investovat a obchodovat spíše v terciárním sektoru a strojírenství, než v oblasti zemědělství a primárních zdrojů. Co se týče vzdělání, efektivita nepřímé linkage se zvyšuje s evropskou podporou školství v daném státě. Tato podpora se zaměřuje především na výstavbu škol, financování výchovných programů, formování učitelů nebo přeshraniční výměnu studentů. Výsledky nepřímé linkage strategie jsou také efektivnější, čím více jsou apolitické, tedy obchodní, studijní, turistické či mediální vztahy intenzivnější a hlubší, protože v tom případě je společnost daného státu vystavena demokratickým myšlenkám a praktikám.⁵²

Přesto všechno však nemůžeme považovat strategii linkage, používanou samostatně či výrazněji než jiné strategie, za účinnou. Míra její úspěšnosti se odvíjí od otevřenosti společnosti daného státu a na míře samostatnosti občanské společnosti. Pokud se jedná o stát izolovaný s občanskou společností, která nemá prostor k vyjádření a je potírána, strategie linkage postrádá smyslu. Dalším kritickým bodem této strategie je nejistota, jakou reakci by potenciálně mohla takováto podpora ze strany Evropské unie opozičním stranám a demokratickým občanským společnostem způsobit u vůdců vlády, neboť by tato pomoc mohla mít až opačný účinek, mohla by potenciálně ohrozit stabilitu daného třetího státu.

Nejtypičtějším nástrojem používaným Evropskou unií v strategii linkage je Evropský instrument pro demokracii a lidská práva (EIDHR), jehož pomoc se zaměřuje především na občanskou společnost a prodemokratické politické strany. EIDHR řadíme mezi finanční nástroje, neboť zajišťuje finanční stránku projektů řízených nevládními organizacemi. Evropská unie jej využívá k šíření demokracie a podpoře lidských práv ve všech zemích, kde v oblasti demokratizace operuje, tedy jak v kandidátských státech, tak v zemích sousedních i v zemích, se kterými pouze udržuje obchodní či jiné vztahy.

2.1.1 EIDHR

Evropský instrument pro demokracii a lidská práva vznikl na základě iniciativy Evropského parlamentu v roce 1994. V návaznosti na tuto iniciativu přijala Evropská komise

52 Tamtéž, s. 891-893.

nařízení 975/1999, týkající se rozvojových zemí, a nařízení 976/1999, týkající se ostatních třetích zemí. Tato dvě nařízení sloužila jako právní základ pro aktivity v oblasti podpory demokracie a lidských práv až do roku 2006.⁵³ Klíčovou aktivitou tohoto projektu byla spolupráce s nevládními organizacemi, ale i mezinárodními organizacemi, skrze které se EU snažila šířit ve třetích zemích demokracii a lidská práva. Díky těmto dvěma nařízením mohla jednat ve třetích zemích i bez svolení místní vlády, neboť tam působila prostřednictvím výše zmíněných organizací. To je nicméně hlavním znakem EIDHR i dnes. V prosinci 2006 bylo přijato nařízení 1889/2006, které nahradilo dvě stávající nařízení a založilo finanční instrument EU pro podporu demokracie a lidských práv ve světě. V tomto období (2007-2013) disponovalo EIDHR II částkou přibližně 157 milionů eur⁵⁴ ročně. Ve svých statistikách nicméně EU používá celkové množství fondů určených na podporu demokracie, nikoliv množství fondů, které bylo opravdu přiděleno. Důvodem může být selhání v určité části projektu nebo jednoduše nízká poptávka ve třetích zemích po projektech podporujících demokracii. Současná podoba EIDHR III má právní základ v nařízení 235/2014 a její rozpočet na období 2014-2020 je 1, 332 mld eur⁵⁵.

Dle nařízení 235/2014 jsou obecné cíle EIDHR III rozděleny do čtyř kategorií. Do první kategorie spadá podpora participativní a zastupitelské demokracie, parlamentní demokracie a demokratizace prostřednictvím občanské společnosti na místní, národní a mezinárodní úrovni. Konkrétněji se jedná o podporu svobody shromažďování, vyjadřování, přístup k informacím, posílení vlády práva, nezávislého soudního systému a přístupu k soudům (sem spadá i finanční podpora Mezinárodnímu trestnímu soudu a ad hoc mezinárodních trestních tribunálů), podporu přechodu k demokracii, tedy národních reforem zaměřujících se na transparentní jednání a odpovědnost států, a to zejména v oblasti bezpečnosti a justice, podporu plurality politických stran, spolupráce s občanskou společností, rovnosti žen a mužů, ochranu sociálně slabých, atd. Druhá kategorie se zaměřuje na podporu lidských práv, jedná se zejména o snahu zrušení trestu smrti, mučení, podporu obhájčům lidských práv, boj proti xenofobii a rasismu, atd. Třetí oblast obsahuje projekty zaměřující se na posílení mezinárodního rámce pro ochranu lidských práv, justici, rovnost pohlaví, vládu práva a demokracii a podporu pro prosazování mezinárodního humanitárního práva. Poslední

53 Odborná literatura tento finanční instrument nazývá EIDHR I. Následuje tedy EIDHR II a EIDHR III.

54 European Commission, International Cooperation and Development, ec.europa.eu, [cit. 24. ledna 2015]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/europeaid/subsites/european-instrument-democracy-human-rights_en>.

55 European Commission, Financial Programming and Budget, ec.europa.eu, [cit. 24. ledna 2015]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_en.cfm#EIDHR>.

kategorie apeluje na budování důvěry v demokratický volební proces a to především skrze volební pozorovatelské mise.⁵⁶ Nařízení by mělo být doprovázeno Strategickým dokumentem (Strategic Paper), který by měl stanovit konkrétní strategii, priority EU, specifické cíle, předpokládané výsledky a indikátory evaluace projektů. Měl by také obsahovat rozčlenění finančních prostředků. Poslední obecný Strategický dokument vyšel v roce 2010 na období 2011-2013 a obsahoval pět specifických cílů. Současné Strategické dokumenty (období 2014-2015) jsou pouze geograficky zaměřené, a to na jednotlivé země. Nařízení by mělo být též doplněno Ročním pracovním programem pro granty (Annual Work Programme for Grants), který specifikuje jednotlivé aktivity, které budou financovány, a množstvím finančních prostředků pro jednotlivé státy.

Podpora demokracie a lidských práv se realizuje prostřednictvím projektů. Na ty jsou vypisovány různé typy grantů. Nejčastěji se jedná o výzvu k předkládání projektů, které se mohou týkat jakéhokoliv cíle EIDHR. Tyto projekty jsou dále administrovány Evropskou komisí ve spolupráci se zastoupením EU v dané zemi. Druhým typem jsou výzvy určené pro projekty v jednotlivých zemích, nazývané taky mikroprojekty, které jsou následně řízeny evropskou delegací v zemi projektu. Posledním typem finanční pomoci jsou ad hoc granty pro obhájce lidských práv, které nicméně nesmí přesáhnout 10 tisíc euro.⁵⁷ Pro zainteresované nevládní organizace však může být právě toto rozdělení administrace projektů matoucí, neboť jednou je řídí Evropská komise, jindy delegace EU v třetí zemi, a navíc se mohou jejich cíle lehce rozcházet, protože projekty pod dohledem Komise jsou více zaměřené na rozvoj, zatímco ty, řízené delegací, na volební asistenci a podporu základních hodnot.⁵⁸

Cílovou skupinou finanční pomoci jsou nevládní organizace, a to jak organizace místní, tak organizace operující na území třetího státu, politické nadace (např. Konrad Adenauer Stiftung), nezávislé nadace (např. OPORA na Ukrajině), odborové svazy, mezinárodní a regionální organizace, vládní organizace členských států (např. německá Organizace pro mezinárodní spolupráci), univerzity a soukromé společnosti, které svými projekty pomáhají podpoře demokracie.⁵⁹ Studie International IDEA zmapovala pozice

56 Čl. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady 235/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se zřizuje finanční instrument pro podporu demokracie a lidských práv ve světě.

57 EIDHR, eidhr.eu, [cit. 24. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.eidhr.eu/funding>>.

58 Srov. Democracy in Development: Global Consultation on the EU's role in Democracy Building. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2009, s.13. Dostupné na <http://www.idea.int/resources/analysis/upload/eupp_june_report.pdf>.

59 Srov. EIDHR-Democracy Report 2. Delivering on Democracy. Highlights of Semestr January- June 2011. eidhr.eu, [cit. 24. ledna 2015]. Dostupné na

institucí, zejména mezinárodních regionálních organizací a think-tanků, přijímajících finanční podporu EIDHR k jednání EU. Výsledek je následující. Organizace se dostávají až k hotovému programu aktivit, které budou podporovány. Nemají možnost účastnit se procesu výběru specifických cílů ani konkrétních aktivit, tudíž se pomoc EU může zaměřovat na činnosti, které v dané zemi nejsou oproti jiným příliš důležité.⁶⁰ Budeme-li ale hovořit o organizacích sídlících v EU a působících ve třetích zemích, je situace odlišná. Ty totiž bývají Evropskou komisí vyzvány ke konzultaci při vytváření Strategických dokumentů.⁶¹ Jak již bylo řečeno, prostředky jsou mimo kontrolu místního státu. Nicméně financování těchto skupin, které jsou buď přímo v opozici vůči vládě třetího státu, nebo alespoň vyznávají demokratické hodnoty, které tato vláda nevyznává, mohou mít na tyto organizace, potažmo na celou demokracii negativní efekt. A to z toho důvodu, že EU do jisté míry nemůže předpokládat reakci dané vlády na prodemokratické aktivity těchto skupin. Dalším problematickým bodem přidělování finančních prostředků nevládním organizacím je obava Evropské unie z toho, že by tyto prostředky mohly padnout do rukou extremistických, popřípadě teroristických skupin.

Odborníci Peter Kotzian, Michele Knodt a Sigita Urdze provedli na toto téma výzkum. Zaměřili se na 155 neevropských zemí a porovnali, jaké okolnosti mají vliv na přidělení finančních prostředků z EIDHR do jednotlivých zemí. Výsledky jsou následující: Evropská unie investuje víc do projektů v zemích, kde již politická opozice existuje, než tam, kde tato iniciativa chybí. Investice se navíc zvyšují tam, kde jsou občanská hnutí a opoziční politické strany aktivní. Co však nehraje roli, je ne/přítomnost odborů, vnitrostátní konflikty nebo přítomnost islamistických skupin. Na množství rozdělených fondů nemají vliv ani celkové obchodní zájmy EU, ani ekonomické zájmy či historické vazby jednoho členského státu, jak se domnívají i partneři EU ve studii švédského think-tanku International IDEA⁶². Naopak výši prostředků může ovlivnit geografická vzdálenost, kdy země sousedící s EU profitují z většího příjmu. Pozitivní vliv má i množství přírodních zdrojů třetí země, a to proto, aby si EU v dané zemi vytvořila dobrý obrázek a země ji tak nepřestala v případě krize zásobovat svými zdroji.

<http://www.eidhr.eu/files/dmfile/EIDHR_DemocracyReport2.pdf>.

60 Srov. Democracy in Development- Global Consultations on the EU's Role in Democracy Building. International IDEA, 2009, s. 32. Dostupné na

<http://www.idea.int/resources/analysis/upload/eupp_june_report.pdf>.

61 Srov. KÁRNÍKOVÁ, Anna. Do They Actually Matter? The Impact of NGOs on the European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR). *Perspectives. Review of International Affairs*, 2012, č. 1, s. 89.

62 Srov. Democracy in Development- Global Consultations on the EU's Role in Democracy Building. International IDEA, 2009, s. 31. Dostupné na

<http://www.idea.int/resources/analysis/upload/eupp_june_report.pdf>.

Evropská unie navíc v případě těchto zemí necílí svou pomoc přímo organizacím, které jsou proti vládě daného státu.⁶³

Věra Řiháčková ve své práci pro EUROPEUM z roku 2008 navrhuje, aby se Evropská komise při evaluaci fungování EIDHR zaměřila na zlepšení flexibility center, která mají za úkol administraci projektů. Doporučuje, aby byla posílena role delegací EU, které by mohly kvalitu podpory demokracie v třetích zemích zlepšit, neboť jsou tam již přítomny a lépe se jim tak bude projekt v evaluační části hodnotit. Dle ní by se též měla posílit inter a intrainstitucionální kooperace a spolupráce s dalšími dárci pomoci. Navrhuje také, aby byly výzvy překládány do místních jazyků, a tím se ulehčil přístup místních nevládních společností, a stejně tak by měla svou pomoc zaměřit více na ně, než na etablované NGO. V neposlední řadě by se měly také zkoordinovat velké projekty s mikroprojekty, a to jak během programování, ale také v jejich průběhu a monitorovací fázi.⁶⁴

2.2 Leverage

Leverage⁶⁵ představuje opak modelu linkage, jedná se o strategii typu top-down. Evropská unie se v tomto případě pokouší přesvědčit vlády třetích států, aby ve státních institucích a svém jednání představily demokratické změny. Aby byla tato metoda účinná, využívá EU politické podmíněnosti. V případě Evropské unie se jedná o soubor demokratických reforem, které musí třetí stát provést, aby od EU získal nějaké výhody. Ty mohou být různého typu: technická asistence, finanční pomoc, obchodní dohoda, asociační dohoda, popřípadě členství. Pokud stát dané reformy neprovede, je mu pomoc ze strany EU nepřístupná.⁶⁶ Proto o této metodě mluvíme jako o metodě cukru a biče. Nejvýraznějším prvkem této metody je politická podmíněnost. Právě díky ní můžeme konstatovat, že strategie leverage je evropskou nejúspěšnější formou, jak podporovat a šířit demokracii ve třetích zemích. V následující podkapitole se tedy zaměřím na tento fenomén a jeho jednotlivé aspekty. Další podkapitola se bude věnovat nejtypičtějším instrumentu leverage, a to politice rozšíření.

63 Srov. KOTZIAN, Peter, KNODT, Michele, URDZE, Sigita. Instruments of the EU's External Democracy Promotion. *Journal of Common Market Studies*, 2011, roč. 49, č. 5, s. 1009- 1011.

64 Srov. ŘIHÁČKOVÁ, Věra. *EU Democracy Assistance through Civil Society- Reformed?*. EUROPEUM Institute for European Policy, 2008, s. 26-30.

65 Leverage bychom do češtiny mohli přeložit jako „vliv“, v našem kontextu by to byl vliv na vlády třetích zemích s účelem nastolit v jejich zemi demokracii. Termín opět ponechám v angličtině.

66 Srov. LAVENEX, Sandra, SCHIMMELFENNING, Frank. Democracy promotion in EU's neighbourhood: from leverage to governance? *Democratization*, 2011, roč. 18, č. 4, s. 892-3.

2.2.1 Politická podmíněnost

Evropská unie začala zařazovat politickou podmíněnost do své zahraniční politiky od konce studené války. Asistence EU a míra institucionálních vazeb byla závislá na splnění podmínek týkajících se demokracie a lidských práv. Čím užší vazby třetí země chtěla mít, tím přísnější podmínky musela splnit.⁶⁷

Podmíněností je myšlen dohádovací proces mezi institucemi EU, které mají na starost podporu demokracie, a vládou třetího státu. V tomto dohádovacím procesu si aktéři vyměňují informace, sliby, podněty a pohrůžky, aby z dohody získali co nejvíce výhod. Výsledek dohádovacího procesu pak závisí na dohádovací síle jeho aktérů. Obecně můžeme říci, že ten aktér, který má zapotřebí dohodu nejméně, má nejlepší pozici k vyhrožování ostatním a tím pádem také největší sílu přimět je ke spolupráci. Zásadní bodem dle Lavenex a Schimmelfenniga je domácí status quo třetího státu, které se v určitém rozsahu liší od demokratických standardů EU. Status quo je považováno za domácí rovnováhu a odráží momentální rozdělení preferencí a dohádovací síly ve společnosti třetího státu. Skrze leverage, tedy nabídku odměn za představení demokratických reforem, může EU tuto domácí rovnováhu porušit.⁶⁸ Evropská unie, tedy zahraniční aktér, požaduje po suverénním státu, aby nastolil demokracii ještě předtím, než bude moci využívat slíbených odměn, z čeho vyplývá, že bude buď potrestán, nebo minimálně ochuzen o slíbenou odměnu, pokud dané podmínky Unie (tedy demokratické reformy) nesplní.⁶⁹ Proto, aby byla leverage úspěšná, je ale nutné, aby odměny, které EU nabízí za demokratické změny ve státních institucích a v jednání vlády, byly přínosnější a vyšší než cena, kterou tyto změny budou stát.

Co se odměn týče, rozdělujeme je na hmotné (materiální a politické) a nehmotné (sociální a symbolické). Hmotná odměna zahrnuje finanční asistenci, přístup na vnitřní trh EU nebo třeba hlasovací právo v institucích EU. Nehmotnou odměnu představuje např. mezinárodní uznání nebo pochvala. Demokratické změny, které vláda třetího státu provede, pro ni budou znamenat ztrátu určité autonomie a především ztrátu moci. Proto, aby země výše

67 Srov. SCHIMMELFENNING, Frank, ENGERT, Stefan, KNOBEL, Heiko. The Impact of EU Political Conditionality. In SCHIMMELFENNING, Frank, GEDELMEIER, Ulrich. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. New York: Cornell University Press, 2005, s. 30.

68 Srov. LAVENEX, Sandra, SCHIMMELFENNING, Frank. Democracy promotion in EU's neighbourhood: from leverage to governance? *Democratization*, 2011, roč. 18, č. 4, s. 892-3.

69 Srov. KEAN, Rory. The Partnership- Conditionality Binary in the Western Balkans: Promoting Local Ownership for Sustainable Democratic Transition. *Cambridge Review of International Affairs*, červenec 2005, roč. 18, č. 2, s. 248.

zmíněné odměny získala, musí její představitelé mimo jiné respektovat výsledky svobodných voleb, pravomoci a nezávislost soudů a parlamentu, práva opozice a národních menšin a svobodu médií. Aby vláda neblokovala demokratické změny, musí být tyto obtížné politické změny vyváženy jinými politickými odměnami či výhodami, jako je vojenská ochrana nebo ekonomická asistence, aby byla zajištěna bezpečnost a blahobyt státu. Lavenex a Schimmelfenning tedy předpokládají, že hmotné odměny jsou nezbytné proto, aby byla strategie leverage úspěšná. Dále záleží i na jejich výši, kdy se s vyššími odměnami zvyšuje efektivita strategie. Příkladem může být fakt, že třetí stát bude jednat dle pokynů EU a představí demokratické reformy spíše, když mu bude přislíbeno členství, než když mu bude přislíbena jen asociační dohoda.⁷⁰

Co se týče důvěryhodnosti, představuje pro nás schopnost EU pohrozit odebráním odměn, v případě, že by její podmínky nebyly splněny, a na druhé straně její schopností dodat odměnu, pokud stát podmínky splnil. Evropská unie musí být současně schopná doručit či odebrat odměny za nižší cenu a s nižším zájmem, než je zájem třetí země tyto odměny obdržet. Pokud třetí země ví, že EU dává přednost nepodmíněné asistenci před žádnou nebo nepodmíněnému členství před žádným, nebude strategie leverage fungovat. Proto je pro efektivitu leverage nutné, aby asymetrie tohoto mezinárodního vztahu závislosti byla ve prospěch EU. Z hlediska důvěryhodnosti je také nutné, aby Evropská unie odměňovala své partnery včas, neboť jejich vlády učinily často ekonomicky náročné demokratické změny, a proto také očekávají co nejdříve slíbené odměny a návratnost jejich výdajů. Výdaje můžeme mimo jiné rozdělit na finanční a politické. Finanční výdaje jsou často subvencovány ze strany EU. Složitější situace je s výdaji politickými. Ty můžeme rozdělit na nízké, které příliš neohrožují pozici současné vlády, zejména její způsoby udržení moci, nebo integritu státu, a vysoké. Za vysoké politické výdaje považují třetí země ty požadavky EU, které dle nich směřují k ohrožení integrity státu, podryvání praktik současné vlády nebo jsou předzvěstí změny režimu. Výsledky výzkumu ukazují, že strategie leverage založená na politické podmíněnosti je obecně neúspěšná vůči autokratickým režimům nebo v případech, kde by mohla ohrozit přežití demokratické koalice (mimo případ, kdy je vyjednávání o členství velmi blízko).⁷¹ Schimmelfenning přesto považuje za směrodatné v úspěšném šíření demokracie spíše míru politických výdajů, než důvěryhodnost EU splnit své požadavky. Jedinou výjimkou

70 Srov. LAVENEX, Sandra, SCHIMMELFENNING, Frank. Democracy promotion in EU's neighbourhood: from leverage to governance? *Democratization*, 2011, roč. 18, č. 4, s. 893-4.

71 Srov. Tamtéž, s. 893-4.

je Turecko. Když mu v roce 1999 přiznala EU statut kandidátské země, výrazně to u turecké vlády posílilo důvěryhodnost EU a výrazně se zvýšila aktivita přijímání demokratických reforem.⁷²

A konečně poslední podmínkou úspěšnosti strategie leverage je síla a rozhodnost podmínek EU. Čím silnější podmíněnost je, tím větší efekt bude mít. Čím rozhodnější podmínka je, nebo z čím důležitějšího pramene je odvozena, tím spíše bude třetím státem přijata. Rozhodnost je zde odvozena jak z jasnosti, tak z formality normy. Pokud je tato podmínka jasně vysvětlena a podává jasnou informaci o tom, co je nutné zavést a jakým způsobem to provést, bude pro třetí stát snazší ji realizovat. Zároveň s ní třetí stát nebude moci manipulovat nebo se jí snažit vyhnout. Navíc pak tento pramen jasně zavazuje EU k poskytnutí odměny, neboť je splnění podmínky lépe ověřitelné.⁷³

Politická podmíněnost se objevuje ve všech dokumentech (směřujících ke třetím zemím) závazného typu. Nástrojem strategie leverage jsou i deklarace a politické demarše, které však mají pouze deklaratorní význam a požadavky, v nich obsažené nejsou nijak vynutitelné. Na druhé straně veškeré obchodní, asociační či přístupové smlouvy obsahují lidskoprávní klauzule, jejichž nedodržení může vyústit v pozastavení přísunu finanční pomoci, technické asistence, přerušeni obchodních vztahů nebo uvalení sankcí⁷⁴. Evropská unie, na rozdíl od Spojených států⁷⁵, míří sankce na politické a ekonomické elity třetího státu. Evropské sankce jsou trojího druhu. První typ se zaměřuje na zmrazení finančních statků, které mají politické a ekonomické elity na území EU. Tyto sankce se většinou zaměřují na elity z toho důvodu, že ony jsou prakticky jediné, kdo takové prostředky v dané zemi vlastní. Druhým druhem sankcí, které se také zaměřují na elity státu, je vstup na území EU, nevydávání víz, apod. Tento typ sankce není ani přísný, ani efektivní, neboť se nedá příliš předpokládat, že osoba, na niž je sankce uvalena, má zájem cestovat na území EU. Třetím typem sankcí je embargo, především embargo na vývoz a dovoz zbraní. Embargo neovlivňuje

72 Srov. SCHIMMELFENNING, Frank, ENGERT, Stefan, KNOBEL, Heiko. The Impact of EU Political Conditionality. In SCHIMMELFENNING, Frank, GEDELMEIER, Ulrich. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. New York: Cornell University Press, 2005, s. 33-49.

73 Srov. LAVENEX, Sandra, SCHIMMELFENNING, Frank. Democracy promotion in EU's neighbourhood: from leverage to governance? *Democratization*, 2011, roč. 18, č. 4, s. 893-4

74 Hrozba omezení finanční pomoci byla použita v roce 2013 vůči Bangladéši, když se zřítily nelegálně postavená budova a v ní zemřelo 1000 pracovníků. EU hrozila Bangladéši vyjmutím z obecného systému preferencí, což mělo za následek závazek bangladéšské vlády ke zlepšení pracovních podmínek pracovníků. Co se týče obchodních vztahů, v posledních třech letech (2012-2015) byly přerušeny pouze s Iranem s Sýrií. Sankce byly uvaleny na Rusko (2014).

75 Jejich sankce míří většinou na celou ekonomiku daného státu.

tolik společnost, jako ovlivňuje vojenské a státní elity.⁷⁶ I když jsou zde sankce zmíněny, neboť jsou logickým důsledkem neplnění smluv, nemůžeme je považovat za nástroj šíření a podpory demokracie.

Kdybychom tedy měli zhodnotit efektivitu strategie leverage, budou závěry následující. Dle Schimmelfenningovy komparativní studie je to pouze závazek budoucího členství, který představuje nejefektivnější způsob, jak prosadit demokracii ve třetím státě.⁷⁷ Konkrétněji bude tato metoda nejefektivnější v případě, že Evropská unie vytvoří soubor silných a jasných podmínek pro rychlý a věrohodný přístup k plnému členství, pokud vzájemná závislost mezi EU a třetí zemí bude ve prospěch EU a pokud domácí politické výdaje určené k naplnění daných podmínek budou pro vládu třetího státu dostatečně nízké.⁷⁸ V ostatních případech, zejména v případě lidskoprávních klauzulí obsažených v obchodních dohodách se třetími státy a především s rozvojovými zeměmi ztrácí politická podmíněnost na váze. V praxi tyto klauzule téměř nebývají využívány. Příkladem může být Čína, se kterou EU vede čilé obchodní vztahy a pro Německo a Velkou Británii je dokonce největším obchodním partnerem.⁷⁹ Lavenex a Schimmelfenning došli porovnáním Akčních plánů zemí sousedské politiky k závěru, že politika podpory demokracie založená na politické podmíněnosti je nekonzistentní, že u EU převažují geostrategické a politické zájmy nad těmi lidskoprávními. EU na Blízkém východě a v jižním Středomoří upřednostňuje mír a stabilitu, i když autokratické režimy orientující se na Západ, před nestabilitu, kterou by mohlo vyprovokovat vítězství islamistických hnutí ve svobodných volbách, a tím i eventuální ztráta partnerů, kteří EU dodávají potřebné suroviny, jako je plyn a ropa.⁸⁰ Můžeme tedy říci, že obchodní zájmy Unie převažují nad zásadami demokracie, které hlásají; ty se snaží prosazovat jen tam, kde jim to ekonomická síla dovolí. Zaměříme-li se na rozvojové země, není podmíněná pomoc ze strany EU klíčová, neboť se jim dostává také výrazné pomoci od zemí jako Čína, která je

76 KOTZIAN, Peter, KNODT, Michele, URDZE, Sigita. Instruments of the EU's External Democracy Promotion. *Journal of Common Market Studies*, 2011, roč. 49, č. 5, s. 1012- 1013.

77 Srov. SCHIMMELFENNING, Frank. The EU: Promoting Liberal Democracy through Membership Conditionality. In *Socializing Democratic Norms. The Role of International Organizations for the Reconstruction of Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006, s. 106-126.

78 Srov. LAVENEX, Sandra, SCHIMMELFENNING, Frank. Democracy promotion in EU's neighbourhood: from leverage to governance? *Democratization*, 2011, roč. 18, č. 4, s. 895.

79 Srov. CALINGAERT, Daniel, PUDDINGTON, Arch, REPUCCI, Sarah. The Democracy Support Deficit: Despite Progress, Major Countries Fall Short. *freedomhouse.com*, květen 2014, [cit. 27. ledna 2015]. Dostupné na

<https://www.freedomhouse.org/sites/default/files/GSD_Overview_and_Country_Reports.pdf>.

80 Srov. LAVENEX, Sandra, SCHIMMELFENNING, Frank. Democracy promotion in EU's neighbourhood: from leverage to governance? *Democratization*, 2011, roč. 18, č. 4, s. 899.

ochotná poskytnout finanční pomoc i bez podmínky dodržování lidských práv a zásad demokracie. Jelikož je metoda leverage úspěšná pouze v případě příslibu plného členství třetího státu v EU, bude se další podkapitola věnovat právě politice rozšíření jako nástroji této strategie. Nicméně to ale neznamená, že Evropská unie strategii leverage nevyužívá i v rámci nástroje politiky sousedství. Tam však není tak efektivní.

2.2.2 Politika rozšíření

Politická podmíněnost jako strategie podpory demokracie byla využívána Evropskou unií v zahraniční politice již v šedesátých letech, kdy EU definovala svůj postoj ke státům jižní Evropy, které žádaly užší vztahy. Následně se tento nástroj rozvinul v 90. letech, kdy o přistoupení ucházely země střední a východní Evropy.⁸¹ Sedelmeier konstatuje, že východní rozšíření a role EU jako podporovatele demokracie je založena na třech aspektech. Zaprvé, ochrana demokracie leží v samém srdci diskuze politiků a úředníků o východním rozšíření. Druhým aspektem je, že explicitní zakotvení respektu k demokracii a lidským právům je podmínkou členství v EU. Konečně třetí hledisko tvoří změny v zakládajících smlouvách, které objasňují principy podmiňující členství tím, že předpokládají přistoupení potenciálně křehkých demokracií.⁸²

V roce 1993 na summitu v Kodani formulovaly členské státy tzv. kodaňská kritéria, která musí každá země, která žádá o členství v EU splnit. Mezi tato kritéria patří stabilní instituce zaručující demokracii, vládu práva, ochranu lidských práv a respekt a ochranu menšin, fungující tržní ekonomiku a schopnost vypořádat se s konkurencí jednotného trhu a stejně tak schopnost přijmout a efektivně implementovat povinnosti vyplývající z členství. Tato kritéria musí být splněna předtím, než budou s kandidátskou zemí otevřena přístupová vyjednávání. Mimo to byly do asociačních dohod od roku 1992 přidávány suspenzivní klauzule, díky kterým může smluvní strana (v tomto případě zejména EU) pozastavit platnost dohody, pokud třetí země porušuje podstatné části dohody, a to zejména demokratické zásady, ochranu lidských práv a principy tržní ekonomiky.⁸³ V roce 1995 na summitu v Barceloně

81 Srov. PRIDHAM, Geoffrey. *Unfinished Business? Eastern Enlargement and Democratic Conditionality*. FRIDGE, 2007, Working Paper 36, s. 3.

82 Srov. SEDELMEIER, Ulrich. *EU Enlargement, Identity and the Analysis of European Foreign Policy: Identity Formation Through Policy Practice*. European University Institute, 2003, Working Paper 13, s. 7.

83 Důvodem zařazení těchto suspenzivních klauzulí do asociačních a následně i veškerých dohod, které EU uzavírala a uzavírá s třetími zeměmi, byla v té době obava z křehké konsolidace demokracie v Rumunsku. Podrobněji v Geoffrey Pridham- *Unfinished Business? Eastern Enlargement and Democratic Conditionality*, 2007.

byla vytvořena ještě další kritéria, která státy před přistoupením musely splnit. Jednalo se zejména o reformy správy, které zahrnovaly široké spektrum oblastí, dokonce i ty, pro které Evropská unie neměla kompetence ani společná pravidla. Fakt, že i přes toto množství podmínek se státy rozhodly k přistoupení, značí, že výdaje, které musely vydat na přijetí těchto požadavků, byly nižší, než kolik by je stálo vyloučení (nezařazení) do EU a z něj vyplývající výhody a benefity.⁸⁴

Poté, co země získá statut kandidáta, nastává fáze vyjednávání. Vyjednávací převaha je v této fázi na straně Unie, neboť to ona nabízí členství a všechny výhody z něj plynoucí. Proto musí kandidátská země splnit její podmínky. Tyto podmínky jsou rozděleny do 35 kapitol dle jednotlivých oblastí. Těmito podmínkami rozumíme přijetí, provádění a vynucení unijního *acquis*, a to v určitém časovém rozmezí. Kandidátská země si v této fázi může vyjednat maximálně výjimku týkající se prodloužení přijetí určitých norem evropského práva či jejich aplikaci, ale je povinna je přijmout všechny. Evropská komise pak konstantně monitoruje pokrok kandidátské země v přijímání *acquis* a každoročně vydává hodnotící zprávu o tomto pokroku. Kandidátská země se nestane členem, dokud nesplní všechny podmínky a nepřijme veškeré požadované *acquis*. Tuto podmíněnost Evropská unie aplikovala v případě Rumunska a Bulharska, které byly zařazeny do vyjednávacího procesu s ostatními zeměmi tzv. druhé vlny, ale nakonec bylo jejich přistoupení odloženo o tři roky, neboť tyto země nebyly schopny splnit veškeré závazky a požadavky.

2.3 Dobré vládnutí

Dobré vládnutí představuje Carlos Santiso jako systém určitých požadavků na průběh rozhodovacího procesu a na formulování veřejné politiky. Zahrnuje řízení veřejných záležitostí transparentní, zodpovědnou a participativní cestou, vládu práva a nezávislé soudnictví, systém kontroly a rovnováhy skrze horizontální a vertikální rozdělení moci a efektivní dozor státních agentur.⁸⁵ Tento model podpory demokracie se podobá jak modelu *linkage*, a to v jeho nepřímém působení, tak modelu *leverage*, v tom, že cílí na vládnoucí vrstvy. Strategie dobrého vládnutí se spíše než na volební demokracii zaměřuje na jednotlivé prvky demokratického vládnutí, a to v rámci sektorových smluv mezi EU a veřejnou správou

84 Srov. STEUNENBERG, Bernard, DIMITROVA, Antoaneta. Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality. *European Integration online Papers*, 2007, roč. 11, č. 5, s. 4.

85 Srov. SANTISO, Carlos. International Co-operation for Democracy and Good Governance: Moving towards a Second Generation? *European Journal of Development Research*, 2001, roč. 13, č. 1, s. 165.

třetí země. Pozornost tedy směřuje méně na jednotlivé prvky demokracie, jako je parlament nebo volby, ale spíše na principy, které podtrhují demokracii a jsou uplatnitelné ve všech institucích, ve kterých jsou přijímána závazná rozhodnutí.⁸⁶ Tina Freyburg a její kolegyně považují dokonce za zásadní, aby se míra demokracie v rámci strategie dobrého vládnutí hodnotila u principů, nikoliv u institucí, neboť v různých oblastech mohou tyto principy nabírat jiný rozměr.⁸⁷ Tyto principy zahrnují transparentnost, odpovědnost a účast.

Transparentnost můžeme rozdělit do dvou větví. Ta první pokrývá přístup k sektorovým informacím, tedy k veškerým datům určité oblasti (např. míra znečištění ovzduší) poskytnutým jak vládou, tak nevládními organizacemi. Jedná se o veškeré typy statistik provedených nezávislými statistickými kancelářemi, o oficiální dokumenty, studie a výzkumy. Druhou oblastí je transparentnost rozhodovacího procesu, tedy kdo přijímá rozhodnutí, jakou odpovědnost úředníci mají, jak byli jmenováni, povýšeni, apod. Pro oba typy transparentnosti je klíčová nezávislost médií a možnost individuálního přístupu k informacím. Nejtypičtějším příkladem transparentnosti je oblast ochrany životního prostředí, kdy jsou partnerské státy dle svých smluvních závazků s EU např. nuceni monitorovat vlivy určitých znečišťovatelů na životní prostředí a zpřístupnit tyto informace veřejnosti. Tato povinnost je navíc podpořena Aarhuskou úmluvou o přístupu k informacím, což jak uvidíme dále, jen zvyšuje pravděpodobnost efektivního transferu demokratických praktik. Odpovědnost představuje fakt, že někteří aktéři veřejné moci mají právo kontrolovat jiné aktéry, zda naplňují dané standardy jednání, posuzovat, zda plní své povinnosti ve světle těchto standardů a nastolovat sankce, pokud se tak neděje. Odpovědnost by se navíc neměla vztahovat jen na veřejné činitele, ale také na politiky, policisty a další zaměstnance státní sféry. Odpovědnost navíc můžeme rozdělit na horizontální a vertikální. Horizontální odpovědnost se odehrává mezi jednotlivými nezávislými státními agenturami. Je to například národní kontrolní úřad, ombudsman, protikorupční oddělení nebo vyšetřovací komise. Nejideálnější příkladem může být hospodářská soutěž, kdy může úřad pro hospodářskou soutěž zkoumat odpovědnost jiné státní agentury, která poskytla státní pomoc určité společnosti. Santiso navíc tvrdí, že je to především boj s korupcí, který z hlediska demokracie, vyžaduje horizontální odpovědnost státních institucí.⁸⁸ Vertikální odpovědnost pak závisí na

86 Srov. LAVENEX, Sandra, SCHIMMELFENNING, Frank. Democracy promotion in EU's neighbourhood: from leverage to governance? *Democratization*, 2011, roč. 18, č. 4, s. 895-6.

87 Srov. FREYBURG, Tina, SKRIPKA, Tatiana, WETZEL, Anne. *EU Promotion of Democratic Governance via Sector-specific Co-operation*. Curych: National Centre of Competence in Research, 2007, s. 13.

88 Srov. SANTISO, Carlos. *International Co-operation for Democracy and Good Governance: Moving*

aktivitě občanské společnosti. Ta může kontrolovat např. dodržování práv imigrantů a následně interpelovat příslušné autority. Co se týče účasti, není zde myšlena ve smyslu volebním, ale jde především o účast nestátních aktérů, jako je veřejnost, nevládní organizace, apod. na správním a politickém rozhodování. Freyburg a její kolegyně ve své práci představují také Sorensenův koncept „vládnoucí sítě“, kdy se na rozhodování podílí jak státní, tak polostátní a soukromí aktéři. Jsou zde tedy zastoupeny zájmy všech skupin, což má pro demokracii nesporně pozitivní přínos.⁸⁹

Tato strategie podpory demokracie spadá pod evropskou „vnější vládu“, tedy institucionalizované vztahy EU a třetích zemí, zejména pak zemí spadajících pod sousedskou politiku, kdy se tyto státy snaží přiblížit svou národní legislativu a politiku unijnímu *acquis*. Tyto vztahy jsou založeny na horizontálních transvládních vztazích mezi veřejnou správou EU a třetím státem ve specifické oblasti veřejné politiky. Demokratické vládnutí je tak prováděno nepřímou skrze aproximaci sektorální legislativy třetích států. Tyto sektorální politiky (týkající se obchodní soutěže, životního prostředí, sociálních jistot,...) byly v rámci EU vytvořeny pro liberální demokracie a často obsahují demokratické vládní principy spojené s odpovědností, účastí a transparentností.

Přesto tento model nesměřuje ani na aktéry občanské společnosti, ani přímo neovlivňuje ústřední vládu a její systém. Proto, aby tento model fungoval, je tedy nezbytné, aby v zemi už jistá liberalizace občanské společnosti existovala. Aby byla tato strategie efektivní, následuje institucionalistický přístup, jenž se zaměřuje na vlastnosti unijního *acquis* a institucionalizaci spolupráce. Navíc je nutné, aby tento přístup věnoval pozornost faktorům jednotlivých specifických oblastí a podmínkám třetí země. Strategie dobrého vládnutí je založena především na socializaci jako spouštěči změny, a to i přesto, že může být spojen s využitím podmíněnosti. Tato podmíněnost socializace je tím ideálnější, čím víc jsou jednotlivé normy a pravidla na evropské úrovni kodifikovány a čím intenzivněji jsou úředníci třetí země v kontaktu s evropskými institucemi a jejich úředníky.⁹⁰ Youngs dokonce považuje

towards a Second Generation? *European Journal of Development Research*, 2001, roč. 13, č. 1, s. 163.

89 Srov. FREYBURG, Tina, SKRIPKA, Tatiana, WETZEL, Anne. *EU Promotion of Democratic Governance via Sector-specific Co-operation*. Curych: National Centre of Competence in Research, 2007, s. 13-21.

90 Srov. LAVENEX, Sandra, SCHIMMELFENNING, Frank. *Democracy promotion in EU's neighbourhood: from leverage to governance? Democratization*, 2011, roč. 18, č. 4, s. 895-6.

evropskou strategii podpory demokracie založenou na socializaci. Tvrdí, že evropská politika v tomto směru silně inklinuje k vyhledávání vlivu skrze vzor „hluboké“ institucionalizované spolupráce. Chce skrze tento silný vztah přimět politické elity k pozitivní změně ve prospěch implementace demokratických norem.⁹¹

Zaměříme-li se na transfer unijního *acquis* jako na instrument podpory demokracie, konstatuje Lavenex a Schimmelfenning, že čím více jsou prvky demokratického vládnutí obsaženy v právních aktech unijního *acquis*, tím spíše budou efektivně přeneseny do politiky třetí země. Tato pravděpodobnost se dále zvyšuje, pokud jsou normy navíc obsaženy i v mezinárodních smlouvách, kterými je třetí země vázána. Unijní *acquis*, potažmo principy demokratického vládnutí, jsou přenášeny skrze trans-vládní spolupráci mezi evropskými aktéry a jejich sektorovými protějšky ve třetím státě. Z této hypotézy nám vyplývají dvě další. Můžeme tedy řícti, že čím intenzivnější a strukturovanější budou vztahy mezi těmito partnery, tím pravděpodobněji budou tyto demokratické normy transferovány do práva třetí země. Objeví-li se totiž problém v případě transferu či implementace takové normy ve třetím státě, je intenzivnější vztah s evropským úředníkem pro třetí stát výhodou. Budou-li pak aktivity Unie podporovány ještě dalšími mezinárodními aktéry (např. mezinárodními organizacemi nebo dalšími státy), tím spíše budou opět normy efektivně přeneseny do legislativy třetího státu. Přítomnost dalších aktérů totiž posiluje a legitimuje pozici, legislativní normu a jednání EU.

Kritickým bodem jsou, jak to bylo i u modelu *leverage* a jeho politické podmíněnosti, výdaje. Pokud bude vláda třetího státu čelit v určité oblasti vysokým výdajům za provedení politiky EU, je méně pravděpodobné, že se tento transfer povede úspěšně. Následně podobně jako u modelu *linkage* i zde může být úspěšnost této strategie ovlivněna otevřeností a nezávislostí místních úřadů a správy. Strategie dobré správy předpokládá určitou míru decentralizace správních struktur, samostatné pravomoci správních úředníků a otevřenost vůči kontaktům a spolupráci s administrativou mezinárodní organizace a jiných zemí. Roli hraje i určitá nezávislost občanských společností, neboť model dobré správy předpokládá aktivní účast civilní společnosti při dohlížení na transparentnost a odpovědnost jednání státních úředníků a samozřejmě hrají klíčovou roli při účasti na rozhodování.⁹²

91 Srov. YOUNGS, Richard. *Democracy Promotion: The Case of European Union Strategy*. Centre for European Policy Studies, 2001, s. 42.

92 Srov. LAVENEX, Sandra, SCHIMMELFENNING, Frank. *Democracy promotion in EU's neighbourhood: from leverage to governance? Democratization*, 2011, roč. 18, č. 4, s. 895-8.

Konkrétně pak Borzel, Pamuk a Stahn navrhuji tři způsoby, jakými Evropská unie může šířit dobré vládnutí a tím i demokracii. Jedná se o politický dialog založený na přesvědčování a učení, podmíněnost, kterou jsem představila v předchozí podkapitole, a asistenci s budování institucionalizované dobré správy.⁹³ Hlavním nástrojem, který zahrnuje jak politický dialog, tak podmíněnost a asistenci, je Evropská politika sousedství (ENP), kterou představím v následující podkapitole. ENP je nejvýznamnějším instrumentem EU v šíření demokracie strategií dobrého vládnutí. Přesto, že v rámci ENP převažuje strategie dobrého vládnutí, využívá EU jak strategie leverage aplikováním politické podmíněnosti, tak strategii linkage, kdy se zaměřuje na podporu nevládního sektoru, občanských společností, atd. Na druhou stranu můžeme vidět využití strategie dobré správy i mimo ENP, třeba u zemí, se kterými má EU uzavřené jen obchodní smlouvy.

2.3.1 Evropská sousedská politika

ENP nebo jen její jednotlivé aspekty či analýza jednotlivých zemí, které zahrnuje, by stačila na samostatnou práci. Proto se v této podkapitole zaměřím především na elementy, které ji propojují s podporou demokracie a evropskou politikou rozšíření.

Evropská sousedská politika byla představena roku 2004, v období největšího rozšíření EU v historii, s cílem vyhnout se novému rozdělení Evropy, tedy mezi novými členy EU a jejich východními sousedy, kteří zůstali za hranicemi. Účelem bylo posílit prosperitu, stabilitu a bezpečnost všech. Sousedská politika byla a je založena na hodnotách demokracie, vlády práva a respektu k lidským právům.⁹⁴ ENP se zaměřuje na země, které EU z dlouhodobého hlediska nebude nebo jednoduše nemůže považovat za kandidátské země.⁹⁵ Vrátime-li se tedy k závěrům strategie leverage, konkrétně ke konstatování, že pouze důvěryhodný příslib členství má vliv na podporu demokracie a že pouze politická podmíněnost, tedy fakt, že země bude potrestána např. nepřidělením statutu kandidátské země, mají efektivní účinek na rozvoj demokracie, nemůžeme tuto strategii aplikovat na

93 Srov. BORZEL, Tanja A., PAMUK, Yasemin, STAHN, Andreas. *The European Union and Promotion of Good Governance in its Near Abroad. One size fits All?*. SFB- Governance Working Paper Series, 2008, č. 18., s. 11.

94 What is European Neighbourhood Policy? [eeas.eu](http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm), [cit. 27. ledna 2015]. Dostupné na <http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm>.

95 Celkově ENP zahrnuje 16 zemí. Původně cílila na země východní Evropy, tedy Ukrajinu, Bělorusko a Moldávie. Následně do ní byly zařazeny i země Barcelonského procesu, tedy Maroko, Alžírsko, Tunisko, Libye, Egypt, Izrael, Palestina, Sýrie, Jordánsko a Libanon, a zakavkazské země, tedy Gruzie, Arménie a Azerbajdžán.

země, které tento statut nikdy (nebo alespoň v dlouhodobém horizontu) získat nemůžou. Politická podmíněnost, kterou EU praktikuje, se ukázala být vysoce nekonzistentní, pokud se zaměřuje na jiné než kandidátské státy.

Přesto se však dle Schimmelfenninga objevují v ENP tři principy používané v rámci politiky rozšíření. Zaprvé, ENP je založena na evropských závazcích podporovat základní liberální hodnoty a normy za svými hranicemi. Zadruhé, ENP používá politickou podmíněnost jako hlavní nástroj k prosazení norem. Smlouvy a strategické dokumenty ENP zavazují jak k účasti v evropské politice sousedství, tak k intenzitě a úrovni spolupráce třetích zemí přiblížit se k liberálním hodnotám a normám. Třetím principem je využívání plánování, výročních zpráv a kontrol a asistence, jako je tomu u kandidátských zemí.⁹⁶

Vzhledem k neefektivnosti strategie leverage v sousedních zemích, a to z důvodu nemožnosti použití účinné politické podmíněnosti a stejně tak i obecně ne příliš vysoké úspěšnosti podpory demokracie skrze občanskou společnost, se ve své sousedské politice vydala EU třetí cestou, cestou dobrého vládnutí. Tato strategie v rámci ENP je založena na myšlence, že posílení sítě vztahů mezi EU a třetí zemí představí nový způsob podpory demokracie skrze sektorovou spolupráci. Evropská unie se nesnaží pouze „vyvézt“ materiální pravidla *acquis* regulující veřejnou politiku v každé jednotlivé oblasti spolupráce, ale i procedurální zásady jak tyto oblasti veřejné politiky vytvořit za účasti co nejvíce aktérů a jak je učinit transparentní a odpovědné. EU předpokládá, že pokud bude tato činnost v sektorových politikách úspěšná, mohla by se demokratizace vštípením demokratických hodnot, norem a zvyků politickým a občanským aktérům „přelít“ i do obecné politiky a vytvořit tak poptávku po demokratizaci celého politického systému.⁹⁷

Spolupráce mezi EU a jejími sousedními zeměmi byla původně založena na finanční a technické asistenci, jež vedla přes programy TACIS, PHARE a MEDA. Již tyto programy byly sektorově zaměřené, např. na podporu privatizace, zlepšení sociálních služeb, reformy státní správy, dopravu, zemědělství, atd. V roce 2007 byly tyto programy nahrazeny Evropským nástrojem pro sousedství a partnerství (ENPI). Nařízení ENPI ve svém čl. 2 definuje demokracii a dobré vládnutí jako specifické cíle, které má podporovat.⁹⁸ V ENPI se

96 Srov. SCHIMMELFENNING, Frank. *Europeanization beyond Europe. Living Reviews in European Governance*, 2009, roč. 4, č. 3, s.17.

97 Srov. Tamtéž, s.19.

98 Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1638/2006 ze dne 24. října 2006, kterým se zakládají obecná ustanovení zřizující Evropský nástroj pro sousedství a partnerství.

EU dále zavazuje, že bude s jednotlivými zeměmi jednat dle jejich úrovně demokracie a snahy o demokratické reformy, stejně tak, že se dané státy zavazují ke spolupráci s nevládním sektorem a místními správou. Program ENPI byl v roce 2014 nahrazen Evropským nástrojem pro sousedství, který pracuje na stejném principu jako předchozí finanční a technický instrument.

Na bilaterální úrovni byly na počátku nového tisíciletí uzavřeny Dohody o partnerství a spolupráci, které měly za cíl podpořit přestup těchto zemí k tržní ekonomice a liberální demokracii. V současné době je základním stavebním prvkem spolupráce Akční plán, který EU uzavírá s každou sousední zemí. V Akčním plánu jsou pak formulovány dlouhodobé, střednědobé a krátkodobé cíle a reformy, které by měl třetí stát za pomoci EU provést a které budou následně monitorovány a diskutovány v rámci politického dialogu.

Výsledky výzkumu Lavenex a Schimmelfenninga nicméně ukazují, že adopce opatření dobrého vládnutí je úspěšnější, čím víc jsou tato opatření kodifikována v unijním *acquis*, čím propracovanější je spolupráce mezi EU a třetím státem, čím víc jsou na sobě strany závislé a čím nižší jsou náklady na přijetí těchto opatření národními vládami a sektorovými orgány. Ve výsledku ale komentují, že i když je tato adopce často úspěšná na legislativní úrovni, nedaří se následně přijatá pravidla aplikovat.⁹⁹

2.4 Dílčí závěr

V této kapitole jsem představila strategie šíření demokracie Evropskou unií. Podpora evropských hodnot a tím i demokracie je dokonce zanesena v čl. 3 Smlouvy o Evropské unii. Důvody, kvůli kterým EU demokracii podporuje, jsou tři. Jedná se o normativní motivaci, bezpečnost a ekonomické zájmy. Strategie, které EU využívá, jsou také tři. Jako první jsem zařadila *linkage*, *bottom up* a *soft power* strategii, která může být jak přímá, tak nepřímá a která se zaměřuje na podporu nevládních organizací, politických stran, atd. Její efektivita se zvyšuje s intenzitou přímé podpory těmto společnostem. Nepřímá podpora je účinnější, čím více je apolitická. Celkově však míra této strategie záleží na otevřenosti daného státu a jeho společnosti. I když má tato strategie určitý pozitivní vliv na situaci demokracie v nedemokratickém státě, nelze ji, používanou samostatně, považovat za úspěšnou. Nástrojem *linkage* je EIDHR, který financuje různé typy projektů. Vždy jdou ale finance mimo kontrolu

⁹⁹ Srov. LAVENEX, Sandra, SCHIMMELFENNING, Frank. Democracy promotion in EU's neighbourhood: from leverage to governance? *Democratization*, 2011, roč. 18, č. 4, s. 902.

státu. Více financí jde tam, kde již občanská společnost funguje a je aktivní a nejde přímo proti vládě daného státu a do těch zemí, které jsou Evropské unii geograficky blíže. Negativum této pomoci však spočívá v omezeném zapojení občanských společností do definování cílů podpory demokracie. Co se týče druhého přístupu, leverage, jedná se top down strategii a soft power, i když s větší normativní silou než v případě strategie linkage. Pro úspěch této strategie musí též asymetrie vztahu mezi EU a třetí zemí ve prospěch EU. Jejím hlavním znakem je politická podmíněnost založená na odměnách a sankcích. Proto, aby byla tato strategie úspěšná, je nutné, aby odměny, které EU třetí zemi nabízí, byly větší než cena, kterou za demokratické reformy bude muset stát zaplatit. S vyššími odměnami se pak zvyšuje i efektivita strategie. Nejvyšší odměnu v případě EU představuje členství, proto tato strategie úspěšně funguje pouze v rámci nástroje politiky rozšíření a nikoliv např. v případě pouhých lidskoprávních klauzulí obsažených ve všech vnějších smlouvách. Nástrojem je tedy politika rozšíření. Třetí strategií EU je dobrá vláda. Jedná se o strategii na pomezí linkage a leverage, působí nepřímo a zaměřuje se na vládnoucí vrstvy. Jejím principem je zavedení demokratických principů do politiky a vlády dané země prostřednictvím spolupráce v sektorových oblastech. V případě EU se tak děje transferem unijního *acquis* a dalších norem, které z něho vyplývají. Nejefektivnější je, pokud vláda daného státu udržuje aktivní vztah s úředníky EU a transferované normy jsou dostatečně kodifikovány a obsahují dostatečné množství demokratických prvků vládnutí. Hlavním nástrojem této strategie je evropská politika sousedství. Její výsledky vykazují pozitivní pokrok k demokracii na legislativní úrovni, nicméně v praxi pak dobré vládnutí využíváno příliš není.

3 Strategie šíření demokracie USA

Podpora svobody, demokracie a ochrany lidských práv je centrálním bodem americké zahraniční politiky. Spojené státy se snaží podporovat demokracii jako prostředek dosažení bezpečnosti, stability a prosperity pro celý svět, asistovat nově vzniklým demokraciím s implementováním demokratických principů, obhajovat demokracii po celém světě, tak aby se všechny země pokusily etablovat, a konečně označit a potlačit takové režimy, které svým občanům upírají právo vybrat si své politické lídry ve svobodných, rovných a transparentních volbách.¹⁰⁰ Většina autorů nicméně dochází k závěru, že Spojené státy vnímají demokracii úzce. Znamená to, že při jejím šíření a podpoře se zaměřují na její občanské a volební aspekty, nikoliv na jednání a chování vlády.

Burnell představuje pět důvodů, které vedou USA k šíření demokracie. Prvním je podpora demokracie jako šíření amerických hodnot. Tato idealistická agenda je poprvé spojována s Woodrow Wilsonem a jeho představou „vůdčího národa“. Druhou příčinou je teorie demokratického míru, kterou jsem představila již výše. Za třetí důvod považuje upevnění a pokračování pozice USA jako světového hegemonu a „super-sílu“, Burnell dokonce mluví o šíření amerického imperialismu. Čtvrtým důvodem je udržení výhodných spojenců, kdy podpora demokracie má být jen zástěrkou k udržení status quo. Vysvětluje to, proč je americká podpora demokracie tak vybíravá, podporuje se tam, kde se USA hodí, aby se nezměnil světový pořádek. Pátý důvod představuje zajištění světové bezpečnosti pro kapitál a ekonomiku, neboť americká představa je taková, že demokracie a neoliberalismus jdou ruku v ruce.¹⁰¹ Thomas Carothers nicméně nabízí kritičtější pohled, který shrnuje smýšlení odborníků na americkou podporu demokracie. Tvrdí, že podpora demokracie je jedním z mnoha hlavních cílů americké zahraniční politiky. Někdy bývá doplňkem jiného cíle a někdy je s jiným cílem v rozporu. Přesto hraje v zahraniční politice významnou roli.¹⁰² Annika Poppe prohlašuje, že pocit Američanů a jejich „mise“ šířit a obhajovat demokracii po celém světě je náboženského původu. Dnes se jedná spíše o občansko- náboženský impulz, který je důležitý zejména, přihlédneme-li k vytváření identity a soudržnosti amerického národa. Poppe dále tvrdí, že kalvinismus a osvícenství jsou hlavními zdroji americké

100 Srov. MOUSAVI, Mohamad A., HEYDARI. The Nature of US Democracy Promotion Policy: Reality versus Illusion. The Case of Iraq. *International Journal of Humanities and Social Science*, 2011, roč. 1, č. 20, s. 111.

101 Srov. BURNELL, Peter. *Democracy Assistance*. London: Frank Cass Publishers, 2000, s. 45-47.

102 Srov. CAROTHERS, Thomas. *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2009, s. 5.

demokratické mise založené nejen na maximalizaci uspokojení materiálních zájmů, ale také na morálním závazku k univerzálním politickým hodnotám, které definují Spojené státy jako soběstačnou politickou společnost.¹⁰³

Historie americké podpory demokracie sahá až do počátku 19. století a je spojena s Monroeovou doktrínou. Formulovaná v roce 1823, Monroeova doktrína měla sloužit k zabránění rozpínavosti evropských imperiálních mocností ve Střední a Jižní Americe. Roosvelt pak na počátku 20. století používal ofenzivní variantu Monroeovy doktríny jako ospravedlnění amerických invazí opět do Střední a Jižní Ameriky. O demokracii jako takové se zmínil až Woodrow Wilson. Pro něj bylo nutné využití Monroeovy doktríny k tomu, „aby byl svět bezpečnější pro demokracii“. Dle Wilsona bylo šíření demokracie nutné, aby se předešlo hrůzám první světové války.¹⁰⁴ Většina odborníků se pak zaměřuje na americké šíření demokracie po skončení studené války. Důvodem, proč byla podpora demokracie v době studené války nízká, je fakt, že se Spojené státy zaměřovaly více na oslabení vlivu a rozpínavosti Sovětského svazu. Dle Farrella se šíření demokracie v oné době aplikovalo pouze tam, kde to bylo ve shodě s jinými (zejména ekonomickými) zájmy.¹⁰⁵ Martin Köhring zmiňuje Kirckpatrickovu doktrínu, která tvrdí, že pravicové diktátorské režimy, zejména ty, které byly americkými spojenci, mají větší šanci demokratizovat se než režimy levicové, prosovětské.¹⁰⁶

Novodobá podoba podpory demokracie se pak pojí a odlišuje se jménem každého příchozího prezidenta. Ronald Reagan stál u konce studené války a rozpadu Sovětského svazu, jeho významným počinem pro demokracii bylo založení National Endowment for Democracy. George W. Bush starší se angažoval v podpoře postkomunistických zemí v přechodu k demokracii. Podpora demokracie za vlády Billa Clintona byla založena na konceptu „demokratického rozšíření“, jehož hlavní myšlenkou byl předpoklad, že politický liberalismus jde ruku v ruce s ekonomickým liberalismem. George W. Bush mladší se pak proslavil svým vojenským přístupem k šíření demokracie. Barack Obama se naopak vrací k multilateralismu a zdrženlivé zahraniční politice. Můžeme tedy konstatovat, že ačkoliv lze

103 Srov. POPPE, Annika E. *Whither to, Obama? U.S. Democracy Promotion after the Cold War*. Peace Research Institute, 2010, s. 5.

104 Srov. KÖHRING, Martin K. *Beyond 'Venus and Mars': Comparing Transatlantic Approaches to Democracy Promotion*. EU Diplomacy Papers, 2007, s. 6-7.

105 Srov. FARRELL, Theo. *America's Misguided Mission*. *International Affairs*, 2000, roč. 76, č. 3, s. 584.

106 Srov. KÖHRING, Martin K. *Beyond 'Venus and Mars': Comparing Transatlantic Approaches to Democracy Promotion*. EU Diplomacy Papers, 2007, s. 9.

v americké podpoře demokracie najít několik zastřešujících strategií, které představím v následujících podkapitolách, nepoužívají se všechny a se stejnou intenzitou konstantně. Jejich aplikace záleží na politickém a morálním přesvědčení amerického prezidenta, který zahraniční politiku, v rámci které se šíření demokracie provozuje, formuluje.

Mezi aktéry americké zahraniční politiky tedy patří americký prezident, ministerstvo zahraničních věcí v čele s ministrem, který je zároveň nejdůležitějším členem americké vlády, a několik státních agentur, zejména USAID, National Endowment for Democracy (NED) a Millenium Challenge Corporation. Prezident formuluje svou zahraniční politiku formou Národní bezpečnostní strategie. Tento dokument představuje cíle, vodítka a nástroje zahraniční politiky. Jak významné místo podpora demokracie v americké zahraniční politice má, můžeme vyvodit z její pozice v seznamu priorit. Za vlády prezidenta Clintona se podpora demokracie nacházela na třetím místě.¹⁰⁷ Od roku 2002, tedy za vlády George Bushe mladšího, se usídlila na prvním místě.¹⁰⁸ Barack Obama ji v roce 2010 přemístil na čtvrté místo.¹⁰⁹ Ministerstvo zahraničí pak Národní bezpečnostní strategii implementuje a popsané nástroje používá při své každodenní činnosti. Významná je činnost zejména výše zmíněných agentur. Jejich podrobnější popis bude uveden v následujících podkapitolách, a to dle strategie, ve které jsou využívány.

Strategie amerického šíření demokracie jsem rozdělila do tří skupin. Aplikovala jsem stejné rozdělení jako v předchozí kapitole. Jelikož jsou strategie definovány a jejich principy upřesněny v předchozí kapitole, zaměřím se pouze na aspekty jednotlivých strategií typických pro USA. Linkage strategie v podání USA bude představena prostřednictvím nástroje USAID, což je americký ekvivalent EIDHR, a veřejné diplomacie. Jedná se o přístup bottom up a zároveň soft power. Nejvýznamnější strategií USA je nicméně leverage. Důvodem je fakt, že Spojené státy mohou a také využívají svého silného postavení (nebo jak tvrdí někteří autoři- hegemonního postavení). Do této kapitoly jsem zahrнула také dva nástroje, a to diplomatický nátlak, který můžeme mít za soft power, a vojenský zásah, což je dlouhodobě nejvíce diskutovaný znak americké podpory demokracie. Tento nástroj je jednoznačně považován za hard power. Do strategie leverage však také patří Spojenými státy často

107 Viz National Security Strategy 1998 [online]. nssarchive.us, [cit. 7. února 2015]. Dostupné na <<http://nssarchive.us/NSSR/1998.pdf>>.

108 Viz National Security Strategy 2002 [online]. nssarchive.us, [cit. 7. února 2015]. Dostupné na <<http://nssarchive.us/NSSR/2002.pdf>>.

109 Viz National Security Strategy 2010 [online]. nssarchive.us, [cit. 7. února 2015]. Dostupné na <<http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>>.

využívané ekonomické sankce. Poslední strategií je dobrá vláda. Ta je v podání USA nejhůře uchopitelná. Důvodem může být americká „úzká“ představa o demokracii, tedy že jejím nejdůležitějším prvkem jsou svobodné volby. Dobrá vláda je realizovaná prostřednictvím některých projektů USAID, ale také skrze Millenium Challenge Corporation, který bude také v třetí podkapitole představen.

3.1 Linkage

Koncept linkage jsem představila v předchozí kapitole, proto se v této podkapitole zaměřím na jeho pojetí americkou administrativou. První programy zaměřující se na občanskou společnost představilo USA v 80. letech ve Střední a Jižní Americe. Co se týče Evropy, americká vláda začala vidět občanskou společnost a její místo v rozvíjejících se demokraciích až v 90. letech. Důvod, proč s podporou občanských společností začaly Spojené státy až tak pozdě, byla jejich obava z toho, že by tyto společnosti podporovaly komunismus. Ačkoli tomu bylo spíše naopak, Spojené státy se rozhodly pro financování občanských společností až po pádu Berlínské zdi.¹¹⁰

Bottom up přístup Spojených států je geograficky více zaměřený než ten evropský. Jedná se zejména o Jižní a Střední Ameriku, východní Evropu a kavkazské státy. Příčinu můžeme hledat v geopolitice. Střední a Jižní Amerika získávala pomoc, neboť se USA obávaly, aby se tam nerozšířil komunismus. V současné době jsou státy tohoto kontinentu příjemci pomoci především proto, že jsou nejbližšími sousedy USA. Co se týče východní Evropy a kavkazských republik, USA tam má své vojenské základny a snaží si tam udržet svou strategickou pozici vůči Rusku. Kopstein uvádí, že USA sponzorovaly ty občanské organizace a opoziční strany, které vedly barevné revoluce proti autokratickým lídrům v Srbsku, Gruzii, Ukrajině a Kyrgyzstánu. Zejména Oranžová revoluce na Ukrajině vyvolala obavu Ruska, které přijalo přísná opatření týkající se jak NGO sponzorovaných ze zahraničí, tak místních občanských společností.¹¹¹ V současné době má dokonce USAID zakázáno na území Ruska operovat.¹¹²

110 Srov. BLUM, Alexandra. Incorporating „Untraditional“ Civil Societies in U.S. Democracy Promotion. In. *The Future of U.S. Democracy Promotion: Strategies for Sustainable Fourth Wave of Democratization* [online]. digital.lib.washington.edu, 3. října 2011 [cit. 11. února 2015]. Dostupné na <https://digital.lib.washington.edu/researchworks/bitstream/handle/1773/16487/Task_Force_C_2011_Web.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

111 Srov. KOPSTEIN, Jeffrey. The Transatlantic Divide over Democracy Promotion. *The Washington Quarterly*, 2006, roč. 29, č. 2, s. 93.

112 Srov. ROSENBERG, Steve. *Russia Expels USAID development agency* [online]. bbc.com, 19. září 2012 [cit.

V případě Spojených států je strategie linkage vykonávána několika aktéry. Zprvu to jsou američtí diplomaté a jejich aktivity v rámci veřejné diplomacie. Tento nástroj bychom mohli zařadit dle Lavenex a Schimmelfenniga do nepřímé podpory. Veřejná diplomacie bude detailněji popsána v první části této podkapitoly. Zadruhé se jedná o státní agenturu United States Agency for International Development (USAID), která bude detailněji popsána v druhé části této podkapitoly, jedná se o ekvivalent evropského EIDHR a můžeme ji zařadit mezi nástroje přímé podpory. Konečně jsou to také nevládní organizace, podobně jako v případě EU. Nejznámější americkou organizací je National Endowment for Democracy (NED), založená v roce 1983 prezidentem Reaganem jako fond, který je financován vládou, ale řízen jako soukromá organizace.

3.1.1 Veřejná diplomacie

Definovat veřejnou diplomacii je složité. Můžeme za ní považovat komunikaci se zahraniční veřejností, která má vést k vystavění dialogu, informování a ovlivňování. Pro Nicolase Culla veřejná diplomacie pracuje s vlivem na veřejné mínění vůči výkonu zahraniční politiky. Přesahuje tradiční diplomacii, vláda jednoho státu se snaží kultivovat veřejný názor v jiném státě, podává zprávy o zahraničních záležitostech a jejich vlivu na politiku, snaží se o zprostředkování komunikace mezi soukromými skupinami obou států v rámci dané oblasti, atd. Tuto práci mají na starost především diplomaté a zahraniční zpravodajové.¹¹³ Veřejná diplomacie Spojených států zaměřená na podporu demokracie má podobu programů, např. americké mezinárodní televizní vysílání, výměny a mezinárodní informační programy, které propagují demokracii v cizině tím, že představují americkou demokracii a kulturu.¹¹⁴

Co se týče konkrétně amerických diplomatů a jejich role v rámci veřejné diplomacie, Lauren Brodsky ve svém článku cituje studii, která byla provedena s americkými diplomaty na téma podpory demokracie. Přestože je podpora demokracie jedním ze základních pilířů americké zahraniční politiky, diplomaté ji jako centrum své práce nevnímají. Na seznamu dvaceti cílů americké veřejné diplomacie se podpora demokracie sama o sobě umístila na

11. února 2015]. Dostupné na <<http://www.bbc.com/news/world-europe-19644897>>.

113 Srov. CULL, Nicholas. *Public Diplomacy Before Guillon: The Evolution of the Phrase* [online]. usepublicdiplomacy.org, 18. dubna 2006 [cit. 10. února 2015]. Dostupné na <http://usepublicdiplomacy.org/blog/060418_public_diplomacy_before_gullion_the_evolution_of_a_phrase>.

114 Srov. EPSTEIN, Susan B., SERAFINO, Nina M., MIKO, Francis T.. *Democracy Promotion: Cornerstone of U.S. Foreign Policy?* [online]. Congressional Research Service Report. state.gov, 26. prosince 2007 [cit. 10. února 2015]. Dostupné na <<http://fas.org/sgp/crs/row/RL34296.pdf>>.

šestnáctém místě. Nicméně některé priority, které se umístily výše, v sobě jisté principy podpory demokracie mají. Patří mezi ně např. obhajování amerických hodnot v zahraničí. Další část studie se věnovala efektivitě veřejné diplomacie ve 23 oblastech. Šíření demokracie se zde umístilo na dvacátém místě. Američtí diplomaté jej tak nepovažují za efektivní a právě kvůli této neúspěšnosti se na něj při své práci nezaměřují. I přesto, že je podpora demokracie centrálním bodem americké zahraniční politiky a odpovídají tomu i projevy prezidentů a ministrů zahraničí, není centrálním bodem práce amerických diplomatů. Brodsky navrhuje, že musí dojít ke změně ve vnímání diplomatů, co se týče důležitosti podpory demokracie, aby se americká veřejná diplomacie sladila s cíli americké zahraniční politiky. Diplomaté musí také více spolupracovat s politiky a všichni by měli jednak zvážit důsledky určitých politik na názor ze zahraničí, jednak zkoordinovat své projevy a vize zahraničních cílů.¹¹⁵

3.1.2 USAID

United States Agency for International Development (USAID), neboli Americká agentura pro mezinárodní rozvoj, byla založena v roce 1961 dekretem prezidenta J. F. Kennedyho a sloučila tak několik již existujících programů a organizací zabývajících se zahraniční pomoci. Tento dekret se pak stal součástí Aktu zahraniční pomoci (Foreign Assistance Act), který byl schválen Kongresem v roce 1961. Po svém vzniku se agentura demokracii a demokratizaci věnovala nepřímo prostřednictvím posílení vzdělávacích a výzkumných institucí a vylepšením politické účasti na místní úrovni. V 70. letech zajišťovala výhradně rozvojovou pomoc, zaměřovala se na podporu zdravotnictví, školství a výživy. V 80. letech se pomoc stočila především na vystavění a upevnění volného trhu v rozvojových zemích.¹¹⁶ V té době se také začínají objevovat první programy přímé podpory demokracii zaměřené na svobodné volby, a to v Latinské Americe. USAID se začíná plně zaměřovat na podporu demokracie až v 90. letech pod záštitou Demokratické iniciativy. Šíření a podpora demokracie se stávají jedním z hlavních cílů agentury. Je tak zahrnuta do všech programů, týkajících se svobodných a rovných voleb, vytváření ústav a legislativy, soudního systému, místní samosprávy, boje proti korupci, vzdělání, NGO a medií.¹¹⁷ Na počátku

115 Srov. BRODSKY, Lauren. *Broadcasting Democracy? Matching Foreign Policy Goals and Messages*. The Fletcher Forum of World Affairs, 2008, roč. 32, č. 3 s. 70-72.

116 Srov. USAID History [online]. usaid.gov, [cit. 11. února 2015]. Dostupné na <<http://www.usaid.gov/who-we-are/usaaid-history>>.

117 Srov. DIAMOND, Larry. *Promoting Democracy in the 1990: Actors and Instruments, Issues and Imperatives*. A Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. Carnegie Corporation of New York, 1995, s. 13.

nového tisíciletí měla USAID na starost zejména rekonstrukci Iráku a Afganistanu, obnovit tam vládu, infrastrukturu, občanskou společnost a základní služby jako vzdělání a zdravotnictví. Jelikož byl tento úkol finančně náročný, novým cílem se také stala kampaň pro získání nových partnerských organizací, a to především ze soukromého sektoru a nadací.¹¹⁸

USAID je státní agentura, která spadá pod ministerstvo zahraničních věcí. Převážná část jejího přibližně 20ti miliardového rozpočtu je financována ze státního rozpočtu. Agentura je rozdělena na oddělení jednak dle geografických zón, jednak dle oblastí, které mají být sponzorovány. Pro mou práci je nejpodstatnější Kancelář pro demokracii, konflikty a humanitární pomoc. Ta operuje s dvěma až třemi miliardami dolarů ročně. Mezi její cíle patří prevence, která mimo jiné představuje posílení a konsolidaci nových efektivních demokratických institucí. Dalším cílem je „přechod“, tedy situace, kdy v zemích, kde hrozí politická krize nebo střet s autoritářským režimem, se snaží podpořit mírový politický přechod, fungující demokratickou správu a posílení občanské společnosti a respektu k lidským právům. Poslední dva cíle jsou „odpověď“ a „obnova“, které se týkají humanitárních katastrof.¹¹⁹

Základním dokumentem, který obsahuje výzvy a příležitosti, kde uplatnit šíření demokracie, cíle, strategický rámec a provedení strategií v oblasti podpory demokracie, je USAID strategie pro demokracii, lidská práva a vládu. I ten, podobně jako nařízení zřizující EIDHR, stanovuje čtyři obecné cíle podpory demokracie. Za prvé je to podpora participačního, zastupitelského a inkluzního politického procesu a vládních institucí. Sem spadá asistence občanským společnostem a vládním partnerům při posilování občanských a politických práv, zejména svobody slova, sdružování, poklidného shromažďování a přístupu k informacím, podpora politickým stranám, politicky angažovaným občanským sdružením, odborům a nezávislým médiím, podpora zavedení účasti široké veřejnosti v politickém procesu, a to i na místní úrovni, a konečně i podpora při vytváření a implementaci nestranných práv a politik. Za druhé je to podpora větší zodpovědnosti institucí a lídrů vůči občanům a právu. Zde se jedná především o asistenci v průběhu voleb, podporu občanské společnosti a nezávislým médiím při jejich úkolu poskytnout kritický pohled a informace o jednání vlády, o posílení institucí a systému tak, aby umožňoval vládu práva a vzájemnou

118 Srov. USAID History [online]. usaid.gov, [cit. 11. února 2015]. Dostupné na <<http://www.usaid.gov/who-we-are/usaids-history>>.

119 Viz www.usaid.gov.

kontrolu mezi institucemi, a o asistenci institucím na všech úrovních při vykonávání jejich mandátu, zejména co se týče hospodaření se státními financemi a poskytování veřejného zboží a služeb skrze transparentní a zodpovědnou správu. Třetím cílem je ochrana a podpora všeobecně uznaných lidských práv, hlavně podpora mechanismů ochrany a prevence jejich porušování. Poslední cíl představuje integraci principů demokracie, lidských práv a dobré správy do všech rozvojových aktivit USAID.

Agentura používá individuální přístup. Pro každou zemi je vypracován Country Development Cooperation Strategy, do které je zapracována strategie šíření demokracie. Ta pak vyplývá z několika indikátorů, a to zda-li se jedná o zemi s autoritářským režimem, hybridním režimem, zemi, kde teprve k rozvoji demokracie dochází, a zda-li země prochází změnou režimu nebo zažila konflikt.¹²⁰ Strategie a cíle, které USAID finančně podporuje, jsou také vybírány na základě principů selektivity a zaměření.

Selektivita odpovídá na otázku kam. Znamená to, že peníze půjdou na ty projekty v zemích, regionech či oblastech, kde je největší pravděpodobnost, že budou mít nejpozitivější dopad v rámci daného cíle na národní, regionální nebo světové úrovni. Aby byl projekt vybrán, je nutné, aby byly dobře pochopeny místní podmínky, které jsou nezbytné proto, aby se věci daly do pohybu ve prospěch cílů agentury, a aby na základě těchto podmínek byly stanoveny jasná, měřitelná a relevantní kritéria pro regiony nebo oblasti podpory. Tento proces se odehrává jak v centrále ve Washingtonu, tak v dané zemi.

Zaměření zodpovídá otázku jaké množství zdrojů investovat do dané země nebo oblasti. Je nutné investovat takové množství prostředků, aby se v dané zemi nebo sektoru dosáhlo významného, měřitelného a dlouhotrvajícího účinku. Proto je nezbytné na základě předchozích zkušeností odhadnout minimální množství zdrojů, které budou mít žádaný dopad, a toto množství zdrojů pak zajistit.¹²¹

USAID tedy na základě politického kontextu a stavu země vytvoří program obsahující specifické cíle a na ně navazující projekty. Každý projekt obsahuje jednu ze tří forem asistence, která spojí USAID se svým potenciálním partnerem. Jedná se o smlouvu, neboli akvizici, kdy dochází k přímé dodávce zboží a služeb federální vládou příjemci, o grant,

120 Srov. USAID Strategy on Democracy, Human Rights and Governance [online]. usaid.gov, červen 2013 [cit. 11. února 2015]. Dostupné na <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/USAID_DRG_final_final_6-24_3_1.pdf>.

121 Srov. USAID Policy Framework 2011-2015 [online]. usaid.gov, 2012 [cit. 11. února 2015]. Dostupné na <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/USAID_Policy_Framework_2011-2015.PDF>.

neboli asistenci, kdy dochází k přenosu finančních prostředků partnerské instituci, která zajistí implementaci projektu, a o dohodu o spolupráci, jinak také asistenci, která funguje jako grant, ale s větším zapojením USAID. Následně USAID provede analýzu trhu s potenciálními partnery a zveřejní výzvu. Občanské společnosti, NGO či malé podniky a jiné struktury se se svou verzí projektu přihlásí do výběrového řízení, ve kterém je pak hodnoceno jak zpracování projektu, tak i společnost samotná. Vybraná organizace následně obdrží finanční částku a je pozvána Agenturou na jednání týkající se implementace projektu. V průběhu projektu pak dochází k jeho monitorování ze strany USAID prostřednictvím místních jednotek.¹²²

Příjemců finanční asistence je několik. Jedná se jak o vládní instituce, tak o soukromý sektor. Výroční zpráva fiskálního roku 2012 uvádí osm partnerů, které implementují projekty sponzorované americkou vládou. Sice se nejedná o prostředky patřící výhradně USAID a projekty zaměřující se pouze na podporu demokracie, ale i tak z této zprávy můžeme vyvodit určité závěry. Nejvíce finančních prostředků od USA získávají mezinárodní organizace, zejména Světová banka, OSN a Světová obchodní organizace. Příkladem může být finanční podpora projektu dobré vlády Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě v Srbsku. Druhým největším příjemcem je americká vláda. Jestli se jedná o projekty řízené agenturami či diplomatickými misemi, není specifikováno. Třetím největším příjemcem jsou vlády třetích států, následují americké soukromé společnosti a americké nevládní organizace. Na posledních třech místech v množství přidělené pomoci se umístily zahraniční NGO, zahraniční soukromé společnosti a konečně jiné organizace jako náboženské společnosti, univerzity, výzkumná centra apod.¹²³ Z toho můžeme tedy vyvodit závěr, že USA upřednostňuje finanční pomoc na vládní úrovni, ať se jedná o vládu svou, zahraniční či mezinárodní. Pokud má projekt provést soukromý sektor, preferuje americké společnosti. Dá se také předpokládat, že situace zahraničních NGO bude podobná jako v případě EIDHR, tedy že nemají žádnou možnost podílet se na formulování programů podpory demokracie. Dokonce bychom mohli vyvodit i takový závěr, že situace je pro tyto organizace ještě více restriktivní, neboť USAID formuluje nejen programy, nýbrž i projekty, a zanechává tak organizacím ještě menší prostor k realizaci vlastních podnětů. Z databázi USAID se dá vyvodit ještě jeden závěr. Ze třech nabízených forem pomoci (smlouva, grant, dohoda o spolupráci) preferuje jednoznačně dohodu o spolupráci¹²⁴, která vyžaduje aktivnější

122 Viz www.usaid.gov.

123 Viz www.usaid.gov. <https://eads.usaid.gov/gbk/data/fast_facts.cfm>

124 Od roku 2007 do roku února 2015 proběhlo 1194 výběrových řízení, 993 z nich bylo uzavřeno v podobě

spolupráci organizace s USAID, resp. vyšší míru zapojení USAID do projektu, což opět omezuje organizaci, která finanční pomoc získala.

3.2 Leverage

Leverage je nejdominantnějším prvkem americké podpory demokracie. Jedná se o top down strategii, která v případě USA zahrnuje širokou škálu nástrojů spadajících jak do oblasti soft power, tak hard power. Důvodem, proč Spojené státy využívají tento přístup, je především jejich postavení světového hegemonu. Díky tomu, že jsou světovou velmocí s největší ekonomickou silou a největšími výdaji na armádu, si mohou dovolit překročit hranice mezinárodního práva bez toho, aby byly potrestány, jako by se stalo v podobném případě jiným státům. Mohou si dovolit uchýlit se k unilaterálnosti, ať se jedná o ekonomické sankce nebo o použití vojenské síly. Vztah USA a druhé země tedy bude vždy asymetrický v americký prospěch. Jestliže v případě EU je nejvyšší odměnou v rámci politické podmíněnosti členství v EU, v případě USA je to finanční pomoc.

V následujících dvou podkapitolách představím nástroje spadající do strategie leverage, a to diplomatický nátlak, který představuje použití soft power, a vojenský zásah, který představuje použití hard power. Vojenský zásah je nejstereotypnějším nástrojem podpory demokracie, který si každý ke strategiím USA přiřadí. Diplomatický nátlak jsem zařadila, abych ukázala, že USA využívají i méně invazivních nástrojů ve své leverage strategii. Nástroj, který je také všeobecně známý, ale kterému jsem samostatnou kapitolu nevyšetřila, jsou ekonomické sankce. USA si díky svému ekonomickému postavení ve světě mohou dovolit uvalit na zemi, kde hrozí překážky v poklidném přechodu k demokracii nebo kde režim odporuje základním principům, na nichž byly USA vybudovány, unilaterální ekonomické sankce. Sankce většinou míří jak na ekonomiku daného státu (např. zákaz dovozu ropy z dané země nebo zákaz přímých investic do daného státu), tak na jednotlivé osoby (např. členové Lukašenkova režimu v Bělorusku).

3.2.1 Diplomatický nátlak

Tato podkapitola se bude věnovat diplomacii, politickému dialogu a politické podmíněnosti jako prostředkům americké podpory demokracie. Diplomatické přesvědčování

dohody o spolupráci. Viz www.grants.gov.

a nátlak, stejně jako sankce či podmíněná pomoc, mohou být prostředky k šíření demokracie. Diplomatský nátlak a přesvědčování můžeme spatřovat jednak v ústním projevu státníků, členů vlády a diplomatů, tak v deklaracích, demarších, rezolucích nebo doporučeních. V době mandátu prezidenta Reagana se americká diplomacie pokoušela např. u Jihoafrické republiky o přátelský dialog, kdy se snažila přesvědčit režim o tom, že přechod k demokracii je v jeho „nejlepším zájmu“. Politický dialog je nejčastěji svěřován zastupitelským úřadům v dané zemi. Aby byla tato strategie úspěšná, je nezbytné, aby země maximálně využila svého postavení a vlivu.

Odborníci se vesměs shodují, že diplomatické prostředky nejsou efektivní, pokud je nedoplňují jiné formy podpory demokracie, jako ekonomické sankce nebo podmíněná pomoc. Carterova administrativa tak působila na uruguayskou a argentinskou vládu, aby posílila ochranu lidských práv, a zároveň výrazně snížila ekonomickou a vojenskou pomoc, což ve výsledku ke zlepšení ochrany lidských práv vedlo. Podobně tomu bylo i v případě Peru nebo Ekvádoru. Co se týče Reaganovy administrativy, která působila během třetí vlny demokracie v Latinské Americe a střední a východní Evropě, i ona se podílela svým diplomatickým vlivem na přechod některých režimů k demokracii. Nicméně i zde byl úspěch podmíněn zejména tím, že tento diplomatický nátlak posílil domácí opoziční skupiny a jejich mezinárodní legitimitu. Obdobně se chovala i administrativa Billa Clintona v případě Guatemaly, kdy diplomatický nátlak doplněný hrozbou přísných sankcí dopomohl k potření převratu tehdejšími prezidentem Serranem. Významná zde byla i jednotná podpora Organizace amerických národů, která hrozila Guatemale politickou izolací a ekonomickými sankcemi.¹²⁵ George Bush diplomacii jako prostředku pro šíření demokracie nevyužíval tolik, jako jeho předchůdci a jeho následovník. V jeho projevech se sice podpora demokracie objevovala často, přesto jeho strategie byly spíše vojenské než diplomatické. Barack Obama naopak diplomacie využívá častěji. Příkladem může být výstraha syrskému režimu, kdy pohrozil, že pokud Bašar Assad použije chemické zbraně (a překročí tak Obamovu „červenou linii“), bude Amerika nucena zasáhnout.¹²⁶ I přesto, že chemické zbraně použity byly, k americké intervenci nedošlo a situace v Sýrii se směrem k demokracii také nepohnula. Z toho bychom

125 Srov. DIAMOND, Larry. *Promotiong Democracy in the 1990: Actors and Instruments, Issues and Imperatives*. A Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. Carnegie Corporation of New York, 1995, s. 42-43.

126 Srov. KESSLER, Glenn. *President Obama and the 'red line' on Syria's chemical weapons* [online]. washingtonpost.com, 6. září 2013 [cit. 10. února 2015]. Dostupné na <<http://www.washingtonpost.com/blogs/fact-checker/wp/2013/09/06/president-obama-and-the-red-line-on-syrias-chemical-weapons/>>.

mohli vyvodit, že pokud diplomatický nátlak není doprovázen ekonomickými nebo vojenskými prostředky „demokratizátora“ nebo domácím prodemokratickým hnutím, není tento nástroj efektivní.

Jak Diamond, tak Brodsky vidí největší kámen úrazu americké diplomacie a jejím šíření demokracie v nekonzistentnosti a nejednotnosti. Důvodem je množství orgánů a center, které se zabývají otázkou podpory demokracie. Na jedné straně je to prezident a na straně druhé Kongres, na jedné straně je ministerstvo zahraničí, na straně druhé ministerstvo obrany. Následně máme konflikt mezi jednotlivými bezpečnostními agenturami a Národní bezpečnostní radou. Podobně se snaží své zájmy hájit i ministerstvo obchodu, zemědělství, úřad pro potírání organizovaného zločinu, atd. Každý má jiné perspektivy a priority, v době studené války to byla bezpečnost, těsně po ní obchod, na počátku nového tisíciletí to byla opět bezpečnost a od doby ekonomické krize je to znovu obchod. Jako další důvod nekonzistence a nekoherence uvádí Diamond ochranu „byrokratického *raison d'être*“ a zachování tváře před svými spojenci.¹²⁷ Jako nejčerstvější příklad, kdy jeden státní orgán jde proti druhému, můžeme uvést report Kongresu, kde se uvádí, že američtí vojáci v Afganistanu mučili válečné zajatce.¹²⁸ Clintonova administrativa udělala v tomto ohledu krok dopředu a vytvořila Meziagenturní pracovní skupinu pro demokracii, která měla zlepšit koordinaci mezi jednotlivými agenturami. Přesto tam, kde chybí politická snaha, sebelepší koordinace nepomůže. Dle Diamonda je nezbytné, aby hlava státu byla silnou osobností, stejně tak její poradce pro zahraniční politiku, ministr zahraničí, aby tak dokázala zajistit jednotnou a jasnou zahraniční politiku v oblasti podpory demokracie.

3.2.2 Vojenský zásah

Tato podkapitola se bude věnovat vojenskému zásahu jako prostředku šíření demokracie. Jedná se o nejsilnější způsob aplikace strategie leverage, užití hard power a přístup top down. Vojenské zásahy žádného jiného státu nejsou tak diskutované, jako ty americké. Někteří autoři vojenský zásah ani za nástroj šíření demokracie nepovažují nebo jej odsouvají na okraj svého výzkumu, příkladem může být Jan Teorell. James Meernik si

127 Srov. DIAMOND, Larry. *Promotiong Democracy in the 1990: Actors and Instruments, Issues and Imperatives*. A Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. Carnegie Corporation of New York, 1995, s. 46.

128 Srov. KATZMAN, Kenneth. *Afganistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy*. *Congressional Reaserch Service Report* [online]. state.gov, 2. prosince 2014 [cit. 10.února 2015]. Dostupné na <<http://fpc.state.gov/documents/organization/234979.pdf>>.

pokládá oprávněně otázku, pokud mezi sebou státy neválčí, protože jsou demokratické, jaký má smysl užití síly proti jinému státu s cílem demokratizovat ho? Je demokracie jak podmínkou míru, tak odůvodněním k válce? Pro tuto kapitolu budu čerpat právě z článku James Meernika na téma americké vojenské intervence a její úspěšnosti.

Americký vojenský zásah dle Meernika představuje politické využití vojenské síly na cizím území zahrnující jak jednotky pozemní, tak námořní, s aktivním pokusem ovlivnit chování daného státu. Aktivním pokusem je myšleno použití palebné síly nebo převoz vojenského materiálu nebo zásah několika armád (např. zásah NATO).¹²⁹ Meernik pro svůj článek provedl analýzu vojenských intervencí, aby zjistil, zda má použití síly pozitivní efekt na vývoj demokracie v dané zemi. Do analýzy bylo zahrnuto 27 případů vojenské intervence ve jménu demokracie z období 1950 až 1990. Od roku 1990 bychom do této skupiny zemí mohli zařadit pět dalších.¹³⁰ V zemích, kde proběhla intervence, pak porovnal úroveň demokracie tři roky před zásahem a tři roky po zásahu, v rok intervence a rok po ní a v rok zásahu a tři roky po něm. Dále výsledky svého výzkumu porovnal s výsledky stejné analýzy 159 případů zemí z období 1948 až 1990, kde proběhla mezinárodní krize v kontextu demokratizace (ať k lepšímu, nebo k horšímu) a ve kterých se USA neangažovalo (přítomnost jiných států se nevylučuje), aby zjistil, zda má americká vojenská intervence nějaký pozitivní efekt. Výsledky demokratizace v zemích, kde USA působily, indikují, že v případě úrovně demokracie tři roky před a po intervenci se posun k demokracii v dané zemi odehrál v 37%, zatímco v případě zemí, kde USA nezasahovalo, je to pouze 22%. Úroveň demokracie v rok americké intervence a v roce po ní se zlepšila ve 26% případů, zatímco tam, kde USA nepůsobily, je to 10,8%. A konečně v případě úrovně demokracie v roce americké intervence a třech letech po ní došlo k posunu k demokracii ve 22% zemí, zatímco tam, kde k americké intervenci nedošlo, se jedná pouze o 17,7%.

Meernik definoval taktéž kritéria či aspekty, dle kterých můžeme posoudit úspěšnost intervence. Mezi tyto aspekty patří demokracie jako cíl intervence, podpora místního obyvatelstva, vztah USA a druhé země a konečně i úspěch intervence. Demokracie jako cíl znamená, že podpora demokracie je explicitním cílem americké vojenské intervence. Fakt, že je explicitním cílem, vyplývá dle Meernika z proslovu prezidenta USA týkající se toho daného zásahu. Meernik předpokládá, že pokud prezident USA zmíní podporu demokracie

129 Srov. MEERNIK, James. United States Military Operations and Promotion of Democracy. *Journal of Peace Research*, 1996, roč. 33, č. 4, s.394.

130 Bosna a Hercegovina, Kosovo, Afganistan, Irák a Libye.

jako důvod vojenského zásahu, daný stát by se měl spíše demokratizovat. Druhým aspektem je podpora intervence místním obyvatelstvem. Jelikož Meernik považuje tuto proměnnou za nedostatečně prostudovanou, zvolil si její opak, tedy odpor místního obyvatelstva k intervenci, který se projevuje útokem na americké občany či americké statky. Meernik se domnívá, že čím je tento odpor vyšší, tím nižší je šance, že se demokracie v daném státě rozvine. Třetí proměnnou je vztah mezi USA a druhou zemí. Pokud si USA rozumí s vládou, která je v době intervence u moci, země se bude spíše demokratizovat. V tomto případě je však vhodnější použití jiných prostředků podpory demokracie (proces je dlouhodobý, vyžaduje trpělivost, budování demokratických institucí, atd.) než vojenské intervence, která by pozitivní vztahy jednoznačně zhoršila. V případě, kdy USA režim v době intervence nepodporují, je menší pravděpodobnost, že se země bude demokratizovat, a proto je tato země vhodnější pro vojenskou intervenci, kdy se jedná o rychlou a rozhodnou akci. Proto si Meernik myslí, že pokud je USA v době intervence proti danému režimu, demokratická změna se objeví spíš. Posledním aspektem je úspěšnost intervence. Vojenská operace, která skončí porážkou, vyústí mnohem hůře v pozitivní demokratickou změnu, zatímco úspěšná intervence vytvoří takové politické podmínky, ze kterých demokracie bude moci vyrůst. Problematickým bodem tohoto aspektu je, jak změřit úspěch vojenské operace, která zahrnuje velké množství faktorů. Z výsledků jeho analýzy nicméně vyplývá, že jediným signifikantním faktorem, který má pozitivní efekt na úspěšnost amerického použití síly na území jiného státu, je demokracie jako cíl, tedy fakt, že americký prezident prohlásí, že vojenská mise je ve jménu demokracie.¹³¹

Z této analýzy tedy můžeme vyvodit, že vojenská intervence v podání USA má na úroveň demokracie v dané zemi určitý vliv. Tento vliv je však marginální, protože i země, ve kterých americká intervence neproběhla, ale odehrála se v nich nějaká krize, mají tendenci se demokratizovat. Tato tendence je sice nižší, než v zemích, kde USA působily, ale pouze o 5 až 15%. Použití síly ve jménu demokracie má tedy určitý potenciál, ale aby byl maximálně využit, je nezbytné zapojit do zásahu určité faktory. Z faktorů, které Meernik zapojil do své analýzy, je účinným pouze jeden, a to pokud je demokracie prohlášena americkým prezidentem za cíl intervence. Ostatní faktory nejsou dle Meernikovy analýzy význačné, a proto je třeba hledat další, které by výsledek intervence ve prospěch demokracie mohly ovlivnit.

131 Srov. MEERNIK, James. United States Military Operations and Promotion of Democracy. *Journal of Peace Research*, 1996, roč. 33, č. 4, s. 397-398.

3.3 Dobré vládnutí

Dobrá vláda je v případě USA nejhůře uchopitelná, protože se v jejích strategiích téměř nevyskytuje. Strategie dobré vlády znamená, že externí aktér se snaží skrze sektorovou spolupráci vnést do politiky třetího státu demokratické principy. Jedná se o nepřímý způsob podpory demokracie, který zahrnuje dlouhodobý politický dialog. Jeho principy spadají spíše do rozvojového přístupu k šíření demokracie, a to je právě kritickým bodem v případě USA. Pro Spojené státy je demokracie pojmem spíše v úzkém slova smyslu, tedy zajištění svobodných voleb, plurality stran, ochrany lidských práv. Dlouhodobá podpora demokratických praktik vlády třetího státu nespadá do jejich cílů, a proto je obtížné najít mezi americkými nástroji podpory demokracie takové, které by dobrou vládu propagovaly.

Jedním takovým nástrojem, který nepřímo podporuje dobrou vládu, je Millenium Challenge Corporation (MCC) spolu s Millenium Challenge Account (MCA). Jedná se agenturu a fond americké zahraniční pomoci, který je nezávislý jak na ministerstvu zahraničí, tak na USAID. Byla vytvořena Kongresem v lednu 2004 s cílem podpořit americké hodnoty a prostřednictvím ekonomického růstu snížit chudobu ve světě. Je to tedy agentura rozvojové pomoci. Čím však nepřímo spadá pod nástroje podpory dobré vlády, jsou kritéria, která musí země, žádající o finanční pomoc z fondu agentury, splnit. Agentura si k financování vybírá pouze ty země, které splňují indikátory nezávislé a transparentní politiky a které uskutečňují dobrou vládu, zajišťují ekonomické svobody a investují do svých občanů.¹³² Proto můžeme tento nástroj zařadit do kategorie vládnutí jen okrajově, sám totiž přímo dobrou vládu nepodporuje, jen ji uvádí jako podmínku, za kterou bude zemi přidělena finanční pomoc. Dobrá vláda je jakousi politickou podmíněností, za kterou země dostane odměnu, ale v její aplikaci a implementaci jí nikdo nepomůže, neboť odměna přijde, až když je dobrá vláda nastolena a praktikována. MCC je vlastně nástrojem strategie leverage s důsledky strategie dobrého vládnutí.

Podobně je to s nástrojem USAID. V oficiální strategii USAID vypracované v roce 2013 její autoři zmiňují, že USAID si je vědom, že dobrá vláda je k dosažení amerických obecných rozvojových cílů nezbytná, a proto se snaží do všech svých rozvojových sektorových politik, jako je zdravotnictví, ekonomický růst, změna klimatu nebo potravinová bezpečnost, zařadit principy dobrého vládnutí. Navíc tento přístup vylepšuje celkovou roli

¹³² Viz www.mcc.gov.

lidských práv v jednotlivých aktivitách agentury.¹³³

3.4 Dílčí závěr

V této kapitole jsem představila strategie a nástroje, které USA používá při šíření demokracie. Spojené státy šíří demokracie jako hodnotu, na které jsou vystavěny, z důvodu demokratického míru, udržení svých spojenců a světového pořádku a zajištění bezpečnosti pro kapitál a ekonomiku. Jednají tak díky své pozici světového hegemonu. Americké pojetí demokracie je však úzké, cílené především na svobodné volby. Americká zahraniční politika a s ní i strategie a nástroje šíření demokracie jsou formovány americkým prezidentem, a proto je využívání jednotlivých nástrojů v americkém šíření demokracie nekonzistentní. Prezident zahraniční politiku formuluje prostřednictvím Národní bezpečnostní strategie, která taktéž udává místo podpory demokracie v rámci celé zahraniční politiky, a nástroje, jež k jejímu účelu mají být použity. V období po konci studené války bylo šíření demokracie na prvním místě v době vlády George W. Bushe, a to společně s bojem proti terorismu. I americkou podporu demokracie jsem rozdělila do tří strategií. Linkage strategie v americkém podání je více geograficky zaměřená a Spojenými státy využívána spíše až od konce studené války. Je reprezentována americkými diplomaty a státní agenturou USAID. Veřejná diplomacie má téměř nulový efekt na pozitivní vývoj demokracie v dané zemi, a to mimo jiné díky tomu, že ani sami diplomaté ji nepovažují v rámci svého povolání za důležitou. USAID funguje na podobném principu jako EIDHR, financuje prodemokratické projekty, které jsou realizované soukromými společnostmi, NGO a mezinárodními organizacemi. Procedura je nicméně velice komplikovaná, existuje zde několik typů kontraktů a výběr vhodného kandidáta na finanční příspěvek je složitý. Preferenci navíc získávají americké společnosti. Co se týče strategie leverage, USA má nespornou výhodu v jejím využití, neboť je světový hegemon a základní podmínka politické podmíněnosti, jež je ve strategii leverage nezbytná, tedy asymetričnost vztahu ve prospěch USA, bude vždy splněna. V rámci této strategie jsem představila dva nástroje, a to diplomatický nátlak a vojenskou intervenci. Diplomatský nátlak není pro šíření demokracie efektivní, pokud není doplněn jiným prostředkem, jako jsou např. ekonomické sankce, nebo širokou podporou ze strany obyvatel dané země. Na druhou stranu vojenský zásah jako prostředek k šíření demokracie vykazuje určitý potenciál. Výsledky analýzy

133 USAID Strategy on Democracy, Human Rights and Governance [online]. usaid.gov, červen 2013 [cit. 19. února 2015]. Dostupné na <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/USAID_DRG_final_final_6-24_3_1.pdf>.

nemohou jednoznačně potvrdit úspěšnost tohoto nástroje, nicméně efektivita se zvyšuje, pokud je cílem vojenské intervence, dle prohlášení prezidenta, demokracie. Poslední strategií byla dobrá vláda. Pro tento přístup jsem bohužel žádný explicitní nástroj americké zahraniční politiky nenašla. Částečně bych sem zařadila projekty USAID, které mají za cíl šířit principy demokracie do všech oblastí veřejné politiky, a Millenium Challenge Corporation, který uděluje finanční pomoc zemím, jež aplikují principy dobrého vládnutí, nicméně sám k nim nepřispívá.

4 Případová studie Bosny a Hercegoviny

Tato kapitola věnovaná případové studii strategií šíření demokracie EU a USA v Bosně a Hercegovině se bude v úvodu nejdříve zabývat institucionálním a politickým uspořádáním v zemi, které je jednou z hlavních příčin stavu demokracie v zemi a má vliv na jednání externích aktérů. Následně budou uvedena kritéria, dle kterých bude prováděn výzkum a nakonec bude pozornost zaměřena právě na roli externích aktérů v Bosně a Hercegovině. Kapitola pak bude dále členěna do čtyř podkapitol: stav demokracie v Bosně a dále bude uplatněno stejné členění jako v předchozích kapitolách tedy linkage, leverage a dobrá vláda.

4.1 Politické uspořádání Bosny a Hercegoviny

Proces demokratizace v socialistických zemích po konci studené války odhalil a posílil staré etnické, náboženské a kulturní rozdíly, z nichž některé vedly k etnickým konfliktům a válkám, které ohrožovaly evropskou bezpečnost. Nejhorší případ se odehrál v bývalé Jugoslávii. Na jejím území pod diktaturou Josefa Tita žili Slovinci, Chorvati, Srbové, Bosňani, Albánci a Makedonci, a mísila se tam tři náboženství, křesťanství, ortodoxní církve a islám. Po pádu Tita pod nátlakem tíživé hospodářské situace, zahraničního dluhu, poklesu průmyslové výroby a vysoké nezaměstnanosti se vzedmula vlna nacionalismu a jednotlivé členské republiky se začaly od Jugoslávie odtrhávat. To byl případ i Bosny a Hercegoviny, země, na jejímž území žili a žijí Bosňáci (muslimové), Chorvati (katolíci) a Srbové (ortodoxní). Bosna a Hercegovina ohlásila svou samostatnost na začátku března 1992 v důsledku celonárodního referenda, kde se lid vyslovil pro samostatnost státu. S výsledkem nicméně nesouhlasilo srbské etnikum, žijící na území tzv. Republiky srbské, a v zemi se rozpoutala občanská válka mezi jednotlivými etnickými skupinami. Její konec přišel až se zásahem mezinárodních jednotek a Daytonskou dohodou v roce 1995.

Daytonská dohoda vytvořila z Bosny systém, který odborníci nazývají buď konsocionalismus¹³⁴, nebo integrační sdílení moci. Integrační sdílení moci předpokládá, že

¹³⁴ Konsocionalismus, v anglickém originále consociationalism, představuje demokratický politický systém využívaný ve společnostech, které jsou na základě náboženství, národnosti či jazyka hluboce rozdělené. Moc je sdílená politickými elitami, které představují zájmy jednotlivých náboženských, etnických nebo jazykových skupin. Systémem konsocionalismu se zabývá především Arend Lijphart ve svém díle *Democracy in plural societies: A comparative exploration* z roku 1977.

instituce nestojí výhradně na základě národnosti, ale na spolupráci mezi jednotlivými národy, že tímto způsobem se dá předejít válečným konfliktům a udržet demokracii. Přestože Daytonská dohoda obsahuje jisté integrační prvky, většina autorů se shoduje na tom, že BiH představuje spíše konsociační model. Tento systém považuje mimo jiné za důležité uznání etnických skupin jako základu vlády. Národnostním konfliktům lze předejít tím, že podpoříme spolupráci mezi politickými elitami jednotlivých etnik v rámci institucí, kde jsou explicitně uznány rozdíly mezi danými skupinami. Znamená to například, že vládní pravomoci jsou sdíleny národními skupinami prostřednictvím velkých koalic nebo sdíleného prezidentství, že jednotlivé skupiny mají určitou míru autonomie, že rozhodují v oblastech, které nespadají do společného zájmu, že národnostní proporcionalita se objevuje na každé vládní úrovni a také že každá národnostní skupina má právo veto.¹³⁵ V následujícím odstavci bude představeno institucionální uspořádání v BiH, které potvrdí její zařazení do systému konsocionalismu a zároveň nám poslouží jako ukázka jednoho z důvodů, proč je cesta k demokracii v Bosně dlouhá a složitá.

Stát Bosny a Hercegoviny se skládá ze dvou entit, Republiky srbské, kde žijí především bosenští Srbové, a Federace Bosny a Hercegoviny (dále jen Federace), kde převládají Bosňáci a Chorvati. Federace Bosny a Hercegoviny se dále skládá z deseti kantonů.¹³⁶ Každá z těchto dvou entit má charakteristické prvky státu: území, obyvatelstvo, občanství, ústavu, parlament, vládu, soudní a správní systém, armádu, policii, oficiální jazyk, vlajku, hymnu, atd. Z toho také vyplývá, že dle státní ústavy mají státní centrální instituce jen velmi málo pravomocí. Jedná se o zahraniční vztahy a obchod, implementaci mezinárodních závazků, celní a měnovou politiku, imigraci, celonárodní vynucování kriminálního práva, komunikaci, dopravu mezi jednotlivými entitami a kontrolu letecké dopravy. Na státní úrovni se nachází tři politické orgány, prezidentství, parlament a rada ministrů. Prezidentství existuje ve formě výboru tří členů, kteří zastupují tři nejvýznamnější národnosti, které tvoří stát. Předsednictví v tomto výboru funguje na principu rotace a rozhodnutí přijímá na základě konsenzu. Pokud veškeré pokusy dosáhnout konsenzu selžou, rozhodnutí může být přijato pouze dvěma členy. Jestliže ale přehlasovaný člen prohlásí, že rozhodnutí je proti důležitému zájmu jeho etnika a tento výrok je schválen jak v Národním shromáždění Republiky srbské,

135 Srov. TOUQUET, Heleen, VERMEERSCH, Peter. Bosnia and Herzegovina: Thinking Beyond Institution-Building. *Nationalism and Ethnic Politics*, 2008, roč. 14, č. 2, s. 269.

136 Srov. COX, Marcus. *Strategic Approaches to International Intervention in Bosnia and Herzegovina*. Cluster of Competence *Rehabilitation of war-torn societies*. Sarajevo, 1998, s. 14.

tak ve federálním Shromáždění lidu, rozhodnutí nenabude platnosti.

Parlament na státní úrovni je dvoukomorový. První komoru představuje Sněmovna reprezentantů, jejíž složení je založeno na principu národnostní proporcionality, jednu třetinu tvoří zástupci Republiky srbské a dvě zbývající třetiny představitelé Federace. Druhou komoru představuje Sněmovna lidu, která opět následuje princip entit a národností. Pět členů je Srbů, kteří jsou vybráni Národním shromážděním Republiky srbské, pět je Bosňáků a pět Chorvatů. Ti jsou vybráni Sněmovnou lidu federálního parlamentu. V obou komorách parlamentu existuje stejné předsednictví jako u institutu prezidentství, tedy jeden bosenský Srb, jeden Bosňák a jeden Chorvat, přičemž se opět střídají. Rada ministrů, tedy národní vláda, je opět poskládána na principu entit a národnostní proporcionality, ne víc jak dvě třetiny jejich členů mohou pocházet z Federace. Předseda Rady, který je jmenován výborem prezidentů, jmenuje ministry a náměstky, kteří musí pocházet ze všech třech národností. Tato ústavní opatření vytváří normativní rámec pro vznik velkých vládních koalic.¹³⁷

Ústavní systém Federace je též vystavěn na principech konsociálního. I zde je dvoukomorový parlament, kde musí být obě národnosti, bosenská a chorvatská, zastoupeny na principu proporcionality nebo rovné reprezentace. Ve federální Sněmovně lidu jsou reprezentanti voleni v kantonálních legislativních institucích a počet zastupitelů (z hlediska národnosti) za kanton musí být proporcionalní vzhledem k jeho národnostnímu složení, vždy to ale musí být minimálně jeden Bosňák, jeden Chorvat a jeden zástupce dalších národností. Proporcionalní zastoupení musí být i ve federální vládě, soudech, atd.¹³⁸

Ústava Bosny a Hercegoviny, založená na Daytonské dohodě, vytvořila v BiH společnost, jež je segmentovaná dle jednotlivých národností. V průběhu vytváření ústavy se zdál být tento systém pro danou situaci, situaci multinárodnostní země, která právě prošla etnickou občanskou válkou, nejvhodnější. Z dlouhodobého hlediska však tato situace není úplně ideální. Co se týče politického systému, primárním atributem zastupitelů ve státních i ve federálních institucích bude jejich národnost a až poté volební program. Státní struktura je velice složitá, silně decentralizovaná a spolu s principem striktní národnostní proporcionality vytváří komplikované prostředí, ve kterém by se mělo pečovat o mír, demokracii a kde by se

137 Srov. KASAPOVIC, Mirjana. Bosnia and Herzegovina: Consociational or Liberal Democracy?. *Politička misao*, 2005, roč. 42, č. 5, s. 4-5.

138 Srov. Tamtéž, s. 5.

měla přijímat zodpovědná politická rozhodnutí. Výše zmíněné elementy považuji za klíčové pro současný stav demokracie v zemi a pro jednání externích aktérů, kteří se na území Bosny snaží demokracii podpořit.

Externí aktéři jsou na území Bosny permanentně přítomni od roku 1995, a to zejména v podobě Vysokého představitele pro Bosnu a Hercegovinu. Tento institut byl vytvořen na základě Daytonské dohody, a přestože je Daytonská dohoda výsledkem spíše Spojených států, Vysokým představitelem je úředník Evropské unie. Smyslem práce Vysokého představitele je dohlédnout na implementaci Daytonské mírové dohody. Jeho původními pravomocemi bylo monitorovat implementaci dohody, koordinovat aktivity organizací a agentur v BiH atd. V roce 1997 byly tyto pravomoci rozšířeny o dva významné prvky. Prvním je pravomoc přijímat závazná rozhodnutí, pokud se zúčastněné strany nejsou ochotné či schopné shodnout či jednat. Druhou pravomoc představuje možnost odvolat z úřadu jakéhokoliv úředníka, pokud má Vysoký představitel za to, že daná osoba porušuje právní závazky.¹³⁹ Toto rozšíření pravomocí má ale své kritické body. Mezi ně se řadí nedostatek odpovědnosti Vysokého představitele, který se zodpovídá pouze Radě pro nastolení míru, a nemožnost odvolat se proti rozhodnutí Vysokého představitele v případě odvolání úředníka. Roberto Belloni uvádí, že tento top down přístup nastolený mezinárodním společenstvím pouze vytvořil domácí závislost Bosny na mezinárodním vedení a její nesamostatnost.¹⁴⁰

Od summitu v Thessaloniki v roce 2003 má Bosna a Hercegovina statut potenciálního kandidáta na členství v EU. Je nutné také zmínit, že v roce 2007 Vysoký představitel pro BiH začal plnit úkoly Evropského představitele pro BiH, čímž se, vzhledem k pravomocím Vysokého představitele, stala Bosna de facto evropským protektorátem. V roce 2008 byla podepsána Stabilizační a asociační dohoda, která byla v 2011 ratifikována, nicméně k březnu 2015 stále ještě nevstoupila v platnost. Proto jsou vztahy od roku 2008 upraveny Prozatímní dohodou o obchodu a obchodních záležitostech a Evropským partnerstvím.¹⁴¹

4.2 Stav demokracie v Bosně a Hercegovině

V této podkapitole představím úroveň demokracie v Bosně a Hercegovině, jak je

139 Viz www.ohr.int.

140 Srov. BELLONI, Roberto. *State Building and International Intervention in Bosnia*. London: Routledge, 2007, s. 201.

141 Srov. Stabilization and Association Process [online]. europa.ba [cit. 16. března 2015]. Dostupné na <http://europa.ba/Default.aspx?id=74&lang=EN>.

hodnocená nevládní organizací Freedom House. Jak se bude úroveň demokracie v průběhu let zvyšovat či snižovat, porovnáám s aktivitami a množstvím finančních prostředků, které do země přišly z EU a USA. Výsledky tohoto výzkumu nám ukáží, jaké nástroje a aktivity zahraničních aktérů mohou přispět ke zlepšení stavu demokracie v zemi. Porovnávání bude probíhat opět ve třech kategoriích: linkage, leverage a dobré vlády.

Freedom House od roku 1972 vydává každoročně hodnocení demokracie ve 195 zemích světa. Hodnocení je na škále 1 až 7, přičemž index 1 je určen zemím, které jsou nejsvobodnější a nejdemokratičtější, zatímco 7 patří nesvobodným a autoritářským režimům. Dle indexu pak země dělí na svobodné, částečně svobodné a nesvobodné. Index demokracie Freedom House je rozdělen na dva ukazatele. Prvním jsou Politické svobody (PR), které zkoumají deset politických práv, přičemž za každé právo je uděleno 0-4 body, kdy 0 znamená nejnižší úroveň svobody a 4 nejvyšší úroveň svobody. Těchto deset politických práv je rozděleno do tří skupin: volební proces, politický pluralismus a účast na politickém procesu a fungování vlády. Pro výzkum této práce bude tento index politických práv určující v rámci strategie leverage a částečně i dobré vlády. Co se týče druhého ukazatele, jedná se o Občanské svobody (CL) a Freedom House jich do svého hodnocení zahrnuje patnáct. Opět jsou rozděleny do skupin, tentokrát však do čtyř: svobody myšlení a vyjadřování, svobody shromažďování a sdružování, vlády práva a práva osobní svobody a individuálního práva. Bodování je stejné jako u prvního ukazatele. Údaje tohoto ukazatele budou sloužit k výzkumu ve strategii linkage a částečně i dobré vlády. Země tedy může získat maximálně 40 bodů za politické svobody a maximálně 60 bodů za občanské svobody. Čím víc bude mít země bodů, tím nižší hodnotu ukazatele získá a tím svobodnější, demokratičtější bude.¹⁴²

Co se týče kritéria času, bude zahrnovat období od konce konfliktu, tedy od roku 1995, do současnosti, tedy roku 2015. V následující tabulce pro ilustraci představím hodnocení demokracie Bosny a Hercegoviny, které se budou týkat 5 vybraných roků.¹⁴³ Hodnota v závorkách vyjadřuje množství bodů získaných v té dané kategorii, pokud závorky chybí, data nejsou dostupná.

142 Srov. Metodology [online]. freedomhouse.org, [cit. 15. března 2015]. Dostupné na

<https://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2015/methodology#.VQgE09KG_uR>.

143 Srov. Individual country ratings and status, FIW 1973-2015 a Aggregate Scores, FIW 2003-2015 [online]. freedomhouse.org, [cit. 15. března 2015]. Dostupné na <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world#.VQgEMtKG_uR>.

Tabulka č. 2: Vývoj demokracie v Bosně a Hercegovině dle Freedom House

rok	PR	CL	statut
1995	6	6	nesvobodná
2000	5	4	částečně svobodná
2005	5 (22)	3 (37)	částečně svobodná
2010	4 (23)	3 (37)	částečně svobodná
2015	4 (23)	3 (37)	částečně svobodná

Freedom House považuje zemi, kde je ukazatel politických svobod na bodu 6, za zemi, kde jsou politická práva omezována, vládne tam buď jedna strana, nebo se jedná o vojenskou diktaturu, náboženské vládnoucí struktury nebo autokracii. Některá práva, jako reprezentace menšin nebo politická debata, jsou tolerována. V případě, že je index politických práv na hodnotě 5, 4 nebo 3, znamená to, že jsou více méně chráněna téměř všechna politická práva nebo že některá práva jsou chráněna silně a jiná vůbec. Objevují se tam také určité faktory, které politické svobody podřívají, a to zejména korupce, limitované fungování politických a opozičních skupin nebo zahraniční či vojenský vliv na politiku. V případě občanských svobod hodnota 6 znamená, že jsou v zemi silně potlačena práva svobodně se vyjadřovat a sdružovat se a často jsou v zemi zadržováni političtí vězňové. Některé občanské svobody mohou existovat, např. sociální či náboženské svobody nebo velice omezené soukromé podnikání. V případě hodnot 5, 4 a 3 země přiměřeně chrání veškeré občanské svobody nebo nějaké chrání víc a jiné méně. Omezujícími faktory jsou nízká nezávislost médií, omezování aktivit odborů, diskriminace menšin a žen.¹⁴⁴ Z tabulky tedy můžeme vysledovat, že se úroveň demokracie a svobody v Bosně a Hercegovině za posledních dvacet let posunula kupředu, z nesvobodné země se stala země částečně svobodná. Při bližším zkoumání dat pak zjistíme, že největší pokrok se odehrál především v oblasti občanských svobod, a to ve vládě práva, svobodě vyjadřování a smýšlení a v osobní svobodě. Výrazně nejhůř končí dlouhodobě fungující vláda, a to především z důvodu korupce. V zemi dle hodnocení Freedom House chybí silné a nezávislé protikorupční úřady, politická vůle zabývat se touto tematikou a existuje tam, kvůli složité státní struktuře, mnoho cest jak korumpovat politiky.¹⁴⁵

144 Srov. Metodology [online]. freedomhouse.org, [cit. 15. března 2015]. Dostupné na <https://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2015/methodology#.VQgE09KG_uR>.

145 Srov. Bosnia and Hezegovina. Freedom in the World 2014 [online]. freedomhouse.org [cit. 15. března 2015]. Dostupné na <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/bosnia-and-herzegovina#.VRPku_yG_uQ>.

V následujících podkapitolách se zaměřím na jednotlivé strategie podpory demokracie EU a USA v Bosně, porovnám je s představenými daty Freedom House a pokusím se zjistit, zda dané strategie a nástroje mají na úroveň demokracie v zemi potřebný vliv.

4.3 Linkage

V případě strategie linkage je podpora cílena na občanskou společnost, posílení médií atd. Tato podpora je důležitá ze tří důvodů. Rozvinutá a aktivní občanská společnost pomáhá dosáhnout demokratického vládnutí, přispívá k budování vlastních společných hodnot a k poválečnému procesu rekonstrukce státu a zároveň také popularizuje problémy, které poválečnou společnost tíží. V této podkapitole se zaměřím na nástroje a aktivity EU a USA, které přispívají k rozkvětu občanské společnosti v Bosně a tím i k její demokracii. Připomeňme si pouze, že BiH si posledních deset let udržuje v oblasti občanských práv, kterých se strategie linkage dotýká, index 3. Strategie linkage se dle Lavenex a Schimmelfenninga dělí na přímou a nepřímou a na materiální a výchovnou. Bude-li to možné, pokusím se obsáhnout všechny v následujících dvou podkapitolách.

4.3.1 Aktivity EU

Nejdříve se zaměřím na nepřímou pomoc. Ta se týká posílení vazeb v oblasti vzdělání, turismu, obchodních vztahů, ale třeba i zintenzivnění mediálních vztahů mezi EU a BiH. Co se týče vzdělání, Bosna je nyní jedním z účastníků programu Erasmus + a v minulých zúčtovacích obdobích byla účastníkem programu Tempus.¹⁴⁶ Do této pomoci spadá jak studentská mobilita, tak i budování vzdělávacích institucí. V obchodních vztazích je situace slabší. Přestože od roku 2008 vstoupila v platnost Prozatímní smlouva o obchodu a obchodních záležitostech a EU je pro Bosnu největším exportním i importním partnerem, existuje ještě na bosenském trhu mnoho překážek, které větší intenzitě obchodních vztahů s EU brání.

Aktivity přímé podpory ve strategii linkage byly ze strany Evropské unie financovány z několika programů a finančních nástrojů. Od roku 1996 se na podporu nevládních organizací v Bosně vztahoval nástroj EIDHR. V roce 2000 pak vznikl program CARDS (Evropský nástroj pro rekonstrukci, rozvoj a stabilitu), který byl obdobou programu PHARE,

146 Srov. Erasmus + News: Albania, Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Serbia will soon be part of Erasmus+ [online]. ec.europa.eu [cit. 15. března 2015]. Dostupné na http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/news/2014/balkans-part-erasmus_en.htm.

ale byl cílený přímo na země západního Balkánu. Mezi cíle CARDS se mimo jiné řadila pomoc pro návrat uprchlíků a odsunutým obyvatelům, podpora demokracie a lidských práv, občanské společnosti, nezávislých médií, genderové rovnosti atd. Program CARDS v oblasti rozvoje občanské společnosti však zaměřoval veškerou svou podporu na návrat uprchlíků, na vznik nezávislých médií a na vzdělání. V průběhu funkčního období programu, tedy v letech 2000-2006, získala Bosna 259 milionů eur, z čehož 72 milionů mířilo na podporu občanské společnosti.

Od roku 2007 se na rozvoji občanské společnosti podílí finanční nástroj, který nahradil program CARDS, a to IPA (Instrument pro předpřístupovou asistenci). V průběhu dvou let od počátku svého působení financoval 12 projektů zaměřených na rozvoj občanské společnosti za 12 milionu eur (z celkových 476 milionů na období 2007-2009). Tentokrát se pomoc týkala všech úrovní fungování NGO, tedy organizační, vládní a sociální.¹⁴⁷ Organizační úroveň znamená, že finanční prostředky míří na zlepšení fungování společnosti a do jejího rozvoje. Jedná se tedy o granty na výzkum, technickou a operační asistenci atd. Vládní úroveň znamená snahu o zlepšení právního rámce občanských společností, a protože míří spíše na vládní struktury, zařadila bych ji do strategie dobré vlády. Třetí úroveň je sociální. Směřuje na opomíjené skupiny, jako jsou např. uprchlíci, a snaží se je podpořit ve formování organizací, díky kterým by byl jejich hlas více slyšet.¹⁴⁸ Tento typ projektu byl financován především v program CARDS, jak již bylo řečeno výše. Tyto projekty mířily na odpovědnost vládních struktur vůči sociální ochraně obyvatel, na podporu úřadu ombudsmana atd.

Co se týče pomoci skrze EIDHR, jedná se o financování menších projektů jednotlivých NGO nebo vládních struktur, které jsou považovány za důležité pro demokracii, občanskou společnost a rozvoj lidských práv. V období 1996 až 2000 získala Bosna na tyto projekty 4,7 milionu eur. Pro další zúčtovací období existuje pouze jedna částka pro všechny země, které mají perspektivu přistoupení k EU, a to 40 milionů eur (období 2000-2006).¹⁴⁹ Pro zúčtovací období 2007-2013 bylo Bosně přiřazeno každoročně přibližně 1,2 milionu eur na podporu občanských a nevládních organizací.¹⁵⁰ V roce 2012 se jednalo o 14 projektů

147 Srov. BOŠTIC, Anže Voh. Analysing EU's Civil Society Development in Bosnia and Herzegovina.

European Perspectives- Journal on European Perspectives of the Western Balkans, 2011, roč. 3, č. 1, s. 101-103.

148 Srov. Tamtéž, s. 96.

149 Srov. Tamtéž, s. 104.

150 Srov. European Institute for Democracy and Human rights [online]. europa.ba [cit. 15. března 2015].

Dostupné na <<http://europa.ba/Default.aspx?id=34&lang=EN>>.

trvajících od 18 do 36 měsíců. Jejich zaměření je různé, jedná se např. o podporu studentské účasti na demokratických reformách, o boj proti diskriminaci žen, o boj za podporu práv LGBT, o podporu veřejné účasti na rozhodování v oblasti životního prostředí atd.¹⁵¹

Z těchto informací tedy můžeme vyvodit, že ačkoli množství úkolů občanské společnosti, nevládních organizací a dalších nevládních aktérů se nezmenšuje, ba spíše naopak roste, finanční prostředky plynoucí z Evropské unie klesají. EIDHR ročně financuje kolem 20 projektů týkajících se občanské společnosti a IPA (v současné době IPA II) směřuje své finance zejména na návrat uprchlíků a na problematiku korupce. Dalším problematickým faktorem financování je jeho složitost. Pouze velké, zaběhlé a dobře organizované občanské společnosti mají největší šanci získat granty na své aktivity, protože disponují takovými kapacitami a zkušenostmi s programy EU, že dokáží proces zpracování přihlášky a následné implementace ustát. Odpovědí Evropské unie na tento problém jsou semináře pořádané na proceduru vyplňování přihlášky, místo aby se samotná procedura zjednodušila. Dalším kritickým bodem je samotná tematika financovaných projektů. Jak bylo zmíněno v druhé kapitole, místní NGO nemají možnost účastnit se těch jednání, kde se rozhoduje o tématech projektů, a tak tato témata nemusí nutně naplňovat potřeby, které v dané zemi jsou.¹⁵² Fagan pak navíc ještě tvrdí, že unijní přístup „asistence řízené dárce“ nemotivuje NGO k akci a reprezentaci zájmů občanské společnosti.¹⁵³ Faktem nicméně zůstává, že Bosna udělala v oblasti občanských svobod od roku 1995 do roku 2015 třibodový pokrok a bez finanční pomoci EU by zejména dvě podoblasti tohoto indexu, svoboda sdružování a shromažďování a individuální práva, nebyly na takové úrovni, jako jsou dnes.

151 Srov. EIDHR [online]. europa.ba [cit. 15. března 2015]. Dostupné na <<http://europa.ba/Default.aspx?id=16&lang=EN>>.

152 Srov. BOŠTIC, Anže Voh. Analysing EU's Civil Society Development in Bosnia and Herzegovina.

European Perspectives- Journal on European Perspectives of the Western Balkans, 2011, roč. 3, č. 1, s. 109.

153 Srov. FAGAN, Adam. *Europe's Balkan Dilemma: Paths to Civil Society or State-Building?* Londýn: Tauris, 2010, s. 93.

4.3.2 Aktivity USA

Spojené státy na území Bosny a Hercegoviny v rámci strategie linkage využívají nástrojů veřejné diplomacie a finančních prostředků USAID. Co se týče veřejné diplomacie, zahrnuje granty ve výši 1 až 15 tisíc dolarů pro projekty, které budou přibližovat místním obyvatelům americkou kulturu a hodnoty.¹⁵⁴ Projekty mají být zejména vzdělávací nebo kulturní, z čehož můžeme vyvodit, že se jedná o nepřímou strategii linkage, neboť zde mluvíme především o posílení apolitických vazeb mezi dvěma státy.

Pokud se zaměříme na pomoc zaštitěnou USAID, najdeme již konkrétnější data. Zatímco v devadesátých letech představovala ročně pomoc ze strany USAID 190 až 340 milionu dolarů, na počátku nového tisíciletí spadla tato částka na třetinu a od roku 2010 se pohybuje okolo 33 milionů za rok. Data do roku 2011 nicméně blíže nespecifikují, jaké projekty byly financovány, můžeme z nich pouze vyčíst, že se nejednalo o asistenci státu, o potravinové programy, o asistenci uprchlíkům, o vzdělání a o rozvojovou pomoc. V roce 2011 investoval USAID v rámci položky „Demokracie, lidská práva a vláda“ v Bosně téměř 10,9 milionů dolarů (11,3 milionů v roce 2012). Rozdělíme-li pak tuto položku dle potřeb našeho výzkumu na složky spadající do strategie linkage (zde podpora občanským společnostem a vláda práva a lidská práva), zbude nám pouze 4,8 milionu dolarů (5,6 milionu v roce 2012).¹⁵⁵ Získat data o konkrétních projektech z tohoto roku a ani z roku 2012 však není možné. V roce 2013 činila pomoc USAID v této položce 10,2 milionu dolarů (5 milionů dolarů pro složky spadající do strategie linkage) a v roce 2014 klesla na polovinu, 5,5 milionu dolarů (3,6 milionu pro kategorii linkage).¹⁵⁶ Za tyto dva poslední roky proběhlo v rámci podpory občanské společnosti a podpory vlády práva a lidským právům 35 projektů.¹⁵⁷ Vykonávali je jak místní, tak zahraniční aktéři. Při bližším zkoumání však zjistíme, že dlouhodobější projekty a projekty s vyšší finanční investicí vykonávají zejména američtí aktéři (soukromé americké firmy či NGO), což potvrzuje výzkum provedený pro kapitolu

154 Srov. Public Diplomacy Cultural and Educational Programs [online]. sarajevo.usembassy.gov [cit. 15. března 2015]. Dostupná na <<http://sarajevo.usembassy.gov/pd-cultural-educational-programs.html>>.

155 Srov. Where is the money going? [online]. foreignassistance.gov [cit. 15. března 2015]. Dostupné na <http://www.foreignassistance.gov/web/OU.aspx?OUID=214&FY=2012&AgencyID=3&budTab=tab_Bud_Spent&tabID=tab_sct_Democracy_Disbs>.

156 Srov. Where is the money going? [online]. foreignassistance.gov [cit. 15. března 2015]. Dostupné na <http://www.foreignassistance.gov/web/OU.aspx?OUID=214&FY=2014&AgencyID=3&budTab=tab_Bud_Spent&tabID=tab_sct_Democracy_Disbs>.

157 Srov. Where is the money going? [online]. foreignassistance.gov [cit. 15. března 2015]. Dostupné na <http://www.foreignassistance.gov/web/OU.aspx?OUID=214&FY=2009&AgencyID=3&budTab=tab_Bud_Impl>.

týkající se USAID.

Z výše zmíněných dat tedy vyplývá několik informací. Poválečná Bosna byla příjemcem masivní finanční pomoci od agentury USAID, která, ačkoliv není blíže specifikovaná, musela svým objemem přispět k posunu Bosny kupředu v problematice občanských práv. Od počátku nového tisíciletí se ale finanční pomoc výrazně snižuje a navíc jsou hlavními aktéry a vykonavateli pomoci americké společnosti, což ve výsledku nevede k rozvoji místní NGO a ani k významným výsledkům v jejich činnosti z důvodů nedůvěry místních občanů.

4.4 Leverage

Strategie leverage je přístupem top down a cílí na vládní a politické instituce a fungování vlády. Proto pro tuto strategii bude klíčový index Politických práv, který v sobě aspekty strategie leverage zahrnuje. Bosna od roku 1995 do roku 2015 udělala pokrok o dva body, z indexu 6 se posunula na index 4. Použití strategie leverage je v zemi jako Bosna nesmírně komplikované z důvodu velmi složitých státních a vládních struktur. Země je vysoce segmentovaná a rozdělená dle etnik, které mezi sebou odmítají komunikovat, což zahraničním aktérům výrazně komplikuje práci. Nástroje dvou zkoumaných aktérů demokratizace i časový horizont jejich použití se v případě Bosny od sebe nápadně liší.

4.4.1 Aktivity EU

Aby byla strategie leverage úspěšná, musí být splněno několik podmínek, které byly definovány v kapitole 2.2.1. Přesvědčme se tedy nejdříve, zda může strategie leverage v případě EU a BiH z teoretického hlediska fungovat. Pro hovoří většina faktorů: byla podepsána Stabilizační a asociační dohoda a Prozatímní obchodní dohoda; mezi aktéry existuje asymetrický vztah ve prospěch EU, neboť Bosna ve svém posledním prohlášení z 23. února 2015 potvrzuje, že jejím cílem je členství v EU; slíbená odměna, tedy členství, je dostatečně vysoká; EU poskytuje zejména hmotné odměny; důvěryhodnost slibů EU je ověřitelná¹⁵⁸; rozhodnost podmínek je dostatečně vysoká, neboť některé jsou podpořeny dalšími mezinárodními organizacemi nebo se jedná o přijímání standardů obsažených v unijním *acquis*. Kritický je pouze bod týkající se vysokých politických nákladů, který ve výsledku brzdí celý demokratizační proces a komplikuje EU strategii leverage.

¹⁵⁸ EU odebrala finanční podporu na projekty v oblasti zemědělství v důsledku ignorace vlády vůči protestům, které proběhly v roce 2013.

Počátky politické podmíněnosti EU v Bosně přinášely rozporuplné závěry. Pozitivní efekt můžeme pozorovat již v roce 1996, kdy se prezident bosenských Srbů odmítl účastnit slavnostní přísahy, což pro Evropská unie znamenalo podryvání životaschopnosti Daytonské dohody a Bosny vůbec. EU a USA pohrozily, že bosenská Srbové nedostanou na obnovu svého území ani korunu, pokud se prezident nedostaví. Prezident se dostavil a Republika srbská dostala své finance. Opačným příkladem je případ, kdy se EU v období 1997 až 1999 rozhodla finančně podpořit ty místní vlády, které implementovaly Daytonskou dohodu (především co se přijímání uprchlíků týče). Jakmile byly ale peníze utraceny, implementování dohody ustalo.¹⁵⁹ Celkové výdaje EU v Bosně v letech 1996- 2000 činily 890 milionů eur¹⁶⁰, nicméně konkrétní částka z tohoto objemu peněz na budování státních kapacit k dohledání není. V oblasti posílení státních institucí byly projekty úspěšné zejména v případě Ústavního soudu.¹⁶¹

V roce 2000 pak vznikl výše zmíněný program CARDS, který celkově zaštitil pomoc západnímu Balkánu a jaksi „kodifikoval“ politickou podmíněnost. Jelikož byl CARDS regionálním programem, pro každou zemi byl vytvořen podpůrný Strategický dokument, který zahrnoval akce, financované právě prostřednictvím CARDS. Jedním z hlavních cílů Strategického dokumentu bylo vytvořit v Bosně fungující a odpovědné státní instituce. Po předchozí zkušenosti se EU zaměřila na posílení institucí i na úrovni obou entit a snížilo se také množství oblastí asistence. Cílem bylo také začít připravovat legislativní rámec na přijímání unijního *acquis* a zlepšit hospodaření s rozpočtem.¹⁶² Konkrétními aktivitami, které měly tyto cíle realizovat, byla technická pomoc. Podmínkou pro dodání této pomoci (často na principu různých seminářů či *twinningu*) bylo přijetí reformy, co se týče prezidentských pravidel a procedur a také bosenského parlamentu, přijetí a implementace zákona o veřejné správě a aktivní spolupráce Republiky srbské, která díky své pasivitě nedostává finanční podporu. Dalším cílem, týkajícím se demokracie, bylo zefektivnění soudního systému, a to na všech úrovních, a zlepšení komunikace mezi jednotlivými soudy. Podmínkou pro finanční příspěvek byly adekvátní finance určené soudnímu systému ve státním rozpočtu a přijetí nového zákoníku trestního práva procesního. Hodnocení po 5 letech odkazuje k tomu, že probíhají jisté pozitivní změny, ale probíhají velmi pomalu. Konkrétně se týkají ministerstev

159 Srov. HULIARAS, Asteris. Foreign aid to the Balkans (1990-2010): the dynamics of the 'silent' human security agenda. *Southeast European and Black Sea Studies*, 2011, roč. 11, č. 4, s. 427- 428.

160 Srov. Bosna and Herzegovina. Country strategy paper 2000-2006. s. 19.

161 Tamtéž, s. 20.

162 Srov. Tamtéž, s. 25.

na státní úrovni, která již fungují, ale není tam dostatečný počet zaměstnanců a navíc mají stále limitované pravomoci v oblasti legislativní iniciativy, podobně je tomu i v případě Generálního sekretariátu. Úroveň veřejné správy se zlepšila, je stále pomalá a drahá. Co se týče soudnictví, byla vytvořena komora pro válečné zločiny, stále existují významné rezervy v oblasti správního a občanského práva a povědomost o normách EU je nízká.¹⁶³

K období 2000- 2006 se váže ještě politická podmíněnost EU vůči Bosně v případě zahájení jednání o Stabilizační a asociační dohodě (SAA). Tato jednání mohla být zahájena až poté, co Bosna splní požadavky stanovené ve Studii proveditelnosti z roku 2003, které obsahovaly šestnáct reforem zajišťujících efektivní vládní kapacity. Bosně se podařilo přijmout třináct těchto reforem (např. zákon o ombudsmanovi, zákon o financování společných státních institucí atd.). Zbytek byl představen skrze akty Vysokého představitele a vyjednávání o SAA bylo zahájeno.¹⁶⁴ Toto byl jednoznačný úspěch unijní politické podmíněnosti. Je však nutné myslet i na odměny, které EU může Bosně poskytnout. V období 2003-2006 to byla především vidina zahájení jednání o SAA. Recchia nicméně upozorňuje, že by bylo třeba, aby Bosna a její obyvatelé získali nějaké bezprostřední odměny za obtížné reformy, které přijímají, a navrhuje, aby tím bylo zapojení BiH do vzdělávacích, zemědělských a další unijních programů a zavedení bezvízového styku.¹⁶⁵ Obojí nakonec proběhne v dalším zúčtovacím období.

V roce 2003 byla také zahájena policejní mise EU EUPM Bosna a Hercegovina, jejímž cílem bylo posílit policejní kapacity země, aby byly schopné bojovat s organizovaným zločinem a proti korupci, podpořit plánování a vedení vyšetřování, posílit zodpovědnost policie atd. Nicméně do roku 2005 se nepodařilo dosáhnout konsenzu politických stran v případě reformy policejního aparátu. Až poté, co EU pohrozila Republice srbské, jejíž reprezentanti reformu blokovali, a poté, co se o výhrůžkách EU začala vést veřejná debata, Republika srbská dala k reformě souhlas.¹⁶⁶ Implementace reformy byla nicméně velice pomalá a mise nakonec skončila až v roce 2012.¹⁶⁷

V roce 2007 byl vytvořen Instrument pro předvstupní asistenci (IPA), který nahradil

163 Srov. Annual Action Programme for Bosnia and Herzegovina. CARDS 2006. s. 2

164 Srov. RECCHIA, Stefano. *Beyond International Trusteeship: EU Peacebuilding in Bosnia and Herzegovina*. Paris: European Union Institute for Security Studies, 2007, s. 26.

165 Srov. Tamtéž, s. 30.

166 Srov. Tamtéž, s. 32.

167 Srov. European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM) [online]. europa.eu [cit. 20. března 2015]. Dostupné na <http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eupm-bih/pdf/25062012_factsheet_eupm-bih_en.pdf>.

program CARDS. Jeho působnost je od roku 2007 do roku 2013. Jelikož se na Bosnu vztahuje IPA pro potenciální kandidáty, skládá se pouze ze dvou komponentů (oproti IPA pro kandidátské země, kde je komponentů pět), kde tím prvním je podpora v přechodu k demokracii a budování institucí. Cíle první poloviny zúčtovacího období byly následující: podpora reforem státní správy, která bude schopná poskytnout harmonizovaný, efektivní a transparentní servis všem obyvatelům Bosny, posílení institucí zodpovědných za politiku evropské integrace, podpora reforem policie, která bude schopná vynutit vládu práva, podpora reforem soudního systému, který bude schopný zajistit vládu práva a rovný přístup všech občanů k soudům, podpora rozvoje strategií a politik k vytvoření právního rámce kompatibilního s evropskými standardy a konečně také reformu ústavy, která zajistí, že Bosna bude fungujícím státem.¹⁶⁸ Tentokrát již v dokumentu nefigurují podmínky, které musí Bosna splnit, aby finanční podporu získala, ale její aplikace je vystavena suspenzivní doložce obsahující podmínku, že pokud země nebude efektivně implementovat reformy a naplňovat principy demokracie, vlády práva, lidských práv a práv menšin, Rada EU může vůči státu přijmout vhodná opatření, což je v případě Bosny pozastavení finanční pomoci.¹⁶⁹ Hodnocení naplnění výše zmíněných cílů je však spíše negativní. V žádné z oblastí nebyl učiněn výraznější pokrok, snad jen vláda Republiky srbské se snaží přiblížit návrhy zákonů unijnímu *acquis*. Následně ale chybí jakákoliv koordinace s centrální bosenskou vládou.¹⁷⁰

Vzhledem k minimálnímu pokroku směrem k demokracii a směrem ke statutu kandidátské země, byl návrh IPA II vytvořen pouze pro období 2014-2017 místo 2014-2020. Bylo také sníženo množství sektorů, které budou financovány. Demokracie a dobrá vláda, stejně jako lidská práva a vláda práva však stále zůstaly prioritou.¹⁷¹ Fakt, že bylo zkráceno finanční období i množství oblastí, které budou financovány, je dalším důkazem politické podmíněnosti ze stany Unie. Neudělá-li Bosna krok vpřed, finanční pomoc bude značně omezena.

Přestože finanční pomoc v oblasti přechodu k demokracii a budování institucí rok od

168 Srov. Rozhodnutí Komise C(2007) 2255 ze dne 1. června 2007, o Víceletém indikativním plánovacím dokumentu (MPID) 2007-2009 pro Bosnu a Hercegovinu [online]. europa.eu. Dostupné na <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_bosnia_herzegovina_2009_2011_en.pdf>.

169 Srov. Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) [online]. europa.eu. Dostupné na <http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/e50020_en.htm>

170 Srov. Bosnia and Herzegovina 2014 Progress Report [online]. eeas.eu [cit. 20. března 2015]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report_en.pdf>.

171 Srov. Tamtéž.

roku stoupá¹⁷² na rozdíl od pomoci občanským společnostem, reálný pokrok je minimální. Z teoretického hlediska i z pohledu rétoriky obou aktérů bychom předpokládali, že s množstvím investované pomoci bude Bosna a Hercegovina statutu kandidátské země mnohem blíže. Empirické zkoumání nás ale přesvědčí o opaku, neboť rétorika se významně rozchází s praxí. Takzvané poevropšřování Bosny, tedy uplatňování top down přístupu, změn politického myšlení a jednání v evropském stylu, které je nezbytné pro členství v EU, má v případě Bosny limitovaný efekt. Politická podmíněnost není uplatňována efektivně, ačkoli v posledních dvou letech můžeme vidět snahu EU důsledněji ji uplatňovat, když v roce 2013 zrušila několik programů a finanční pomoc v důsledku neschopnosti země implementovat reformy týkající se lidských práv a samotné přípravy na příjem evropské pomoci¹⁷³, nebo když v důsledku minimálních pokroků směrem k fungujícímu státu, zkrátila období pomoci pouze na dobu 2014-2017. Přesto všechno však existují odborníci jako Asteris Huliaras, který tvrdí, že implementace podmíněnosti by nebyla tak efektivní, pokud by právě větší část pomoci nebyla řízena EU a příslibem členství, ale byla by rozdělena mezi bilaterální a multilaterální dárce s rozdílnými cíli a strategiemi.¹⁷⁴

4.4.2 Aktivity USA

Americké demokratizační aktivity strategie leverage v Bosně jsou zastoupeny diplomatickým nátlakem, ekonomickými sankcemi a vojenským zásahem. Přesto, že vojenský zásah byl v režii NATO, bude zde přiřazen k americkým aktivitám, neboť to byly právě Spojené státy, kdo zásah inicioval a kdo se na něm nejvíce personálně podílel. Finanční pomoc gradovala v letech 1995 až 2000, poté finanční asistence Bosně už jen klesá. Nejvýraznější byla strategie leverage právě v roce 1995.

Diplomatický nátlak byl mířen jednak na představitele tří národností, které žily v Bosně, jednak na instituce OSN s cílem ukončit UNPROFOR misi a povolit vojenský zásah NATO nebo jen samotných Spojených států. Nejvýrazněji byl nástroj diplomatického nátlaku použit v případě bosenských Srbů v létě 1995 a následně při vyjednávání příměří a Daytonské dohody. Jak ale bylo zmíněno v kapitole 3.2.1, diplomatický nátlak není efektivní, pokud není

172 Srov. BARBULESCU, Iordan G., TRONCOTA, Miruna. The Ambivalent Role of the EU in the Western Balkans- „Limited Europeanisation“ between Formal Promises and Practical Constraints. The Case of Bosnia-Herzegovina. *Romanian Journal of European Affairs*, 2012, roč. 12, č. 1., s.12.

173 Srov. Bosna and Herzegovina Overview 2014 [online]. freedomhouse.org [cit. 20 března 2015]. Dostupné na <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/bosnia-and-herzegovina#.VQ0L3dKG_uQ>.

174 Srov. HULIARAS, Asteris. Foreign aid to the Balkans (1990-2010): the dynamics of the 'silent' human security agenda. *Southeast European and Black Sea Studies*, 2011, roč. 11, č. 4, s. 430.

doprovázen silnějšími nástroji. Bylo tomu tak i v tomto případě. Co se týče diplomatického nátlaku na bosenské Srby, nejdříve byl spojen s ekonomickými sankcemi, které zahrnovaly i embargo zbraní. To však bosenské Srby k vyjednávání nemotivovalo, neboť měli neoficiální přísun zbraní ze Srbska. Následně byl tedy diplomatický nátlak spojen s pohrůzkou vojenského zásahu vůči jednotkám bosenských Srbů. Ani tato forma diplomatického nátlaku nebyla efektivní a USA musely zvolit tvrdší strategii. V případě diplomatického nátlaku na představitele bosenských Srbů, Chorvatů a Bosňáků v průběhu vyjednávání příměří byl diplomatický tlak následující. Bosenští Srbové budou dohodu dodržovat, nebo USA budou trvat na zrušení embarga zbraní, dodají je Federaci, budou trénovat jejich vojenské síly a samy se zapojí akce a leteckého ostřelování. Pokud dohodu o příměří nebude dodržovat Federace, Spojené státy budou trvat na zrušení embarga zbraní, ale pak ze země odejdou a ať si poradí sama.¹⁷⁵

Zaměříme se nyní na vojenský zásah iniciovaný Spojenými státy. Z kapitoly 3.2.2 víme, že aby byl ve smyslu demokratizace úspěšný, měly by být splněny některé podmínky, a to zejména, zda je demokracie cílem intervence, podpora místního obyvatelstva, vztahy mezi USA a Bosnou a Hercegovinou a úspěšnost operace. Co se týká první podmínky, je splněna jen částečně. K zásahu se prezident Clinton nijak nevyjadřuje, nicméně v případě vyslání jednotek IFOR a SFOR ve svém projevu zmiňuje „svobodnou Bosnu a Hercegovinu“¹⁷⁶, z čehož můžeme vyvodit, že se jedná o podporu demokracie (navíc vzhledem k tomu, že do rozpadu Jugoslávie byla Bosna komunistickou zemí). Podpora místního obyvatelstva (tedy Bosňáků a Chorvatů), nebo spíše opak, jeho protesty proti zásahu, nebyly zaznamenány. Vztahy mezi dvěma zeměmi jsou chladné, Bosna byla po několik desetiletí komunistická a v době zásahu se zmítala v občanské válce a absolutně ignorovala diplomatické vyjednávání, tedy vojenský zásah byl nejefektivnější způsob, jak v zemi nastolit demokracii. Co se týče úspěšnosti zásahu, můžeme jej považovat za pozitivní. Poté, co NATO udeřilo na bosenské Srby, se tyto jednotky stáhly a vůdce bosenských Srbů byl ochoten vyjednávat o poválečné situaci.

Některé nástroje americké formy strategie leverage můžeme považovat za efektivní, některé spíše naopak. Neefektivní se ukázal diplomatický nátlak, a to i v případě, že byl

175 Srov. DAALDER, Ivo H.. *Decision to Intervene: How the War in Bosnia Ended?* [online]. brooking.edu, prosinec 1998 [cit. 22. března 2015]. Dostupné na <<http://www.brookings.edu/research/articles/1998/12/balkans-daalder>>.

176 Srov. Transcript of President Clinton's Speech on Bosnia [online]. edition.cnn.com, 27. listopadu 1995 [cit. 22. března 2015]. Dostupné na <http://edition.cnn.com/US/9511/bosnia_speech/speech.html>.

podpořen dalšími aktivitami, jako ekonomické sankce a embargo zbraní. Ani ekonomické sankce nebyly efektivní nástrojem, neboť jejich zavedení nijak situaci demokracie v zemi (a mír) nepřinesly. Naopak vojenský zásah měl pozitivní efekt na stav demokracie, neboť vyústil v mírovou dohodu, která vytvořila novou strukturu státu, zavedla svobodné volby, ochranu lidských práv atd.

4.5 Dobrá vláda

Aktivity v oblasti dobré vlády mají za cíl posílit odpovědnost a transparentnost jednání státních aktérů a institucí na všech vládních úrovních, které v Bosně existují, a také zavést demokratické principy do všech možných oblastí života upravených právem. Tyto aktivity jsou zahrnuty jak v programech Evropské komise, tak v projektech USAID. Jedná se tedy o reformu státní správy, justice, reformy v oblasti sociální politiky, životního prostředí, soukromého sektoru, dopravy, atd. Jde také o nastolení systému kontrol a rovnováhy mezi jednotlivými institucemi v horizontální i vertikální rovině, což je vzhledem k slabými administrativním kapacitám v Bosně značně komplikované. Úspěch strategie můžeme měřit jak indikátorem politických práv (zejména ukazatel Fungování vlády), tak občanských svobod (především ukazatel Vláda práva).

4.5.1 Aktivity EU

V rámci programu CARDS byla dobrá vláda jedním z prioritních cílů, aby země mohla začít vyjednávat o SAA. Tato priorita se však promítla i do následujících programů IPA a IPA II, neboť Bosna v oblasti dobré vlády a vlády práva příliš velké pokroky nedělala. Níže budou představeny jednotlivé aspekty strategie dobré vlády, na jaké se zaměřuje a jak je hodnotí Evropská komise prostřednictvím svých akčních plánů a monitorovacích zpráv (pro období 2011-2013), společně s vybranými konkrétními aktivitami. Obecným cílem těchto aktivit je nejen zlepšit odpovědnost a transparentnost a účast na vládnutí, ale také přiblížit bosenskou legislativu unijnímu *acquis*, neboť to jednak obsahuje demokratické principy a jednak to po podepsání SAA usnadní přístupový proces.

Jedním z prvků dobré vlády je nezávislé soudnictví, proto se EU zaměřila v Bosně na jeho reformu. Spolupráce probíhá formou Strukturovaného dialogu o justici a byla zaměřena na následující aspekty: zvýšení rozpočtu, jmenování, hodnocení a disciplinární řízení soudců, zvýšení efektivity práce soudců, zajistit větší nezávislost a nestrannost a zvýšit personální

kapacity pro souzení válečných zločinů.¹⁷⁷ Mezi projekty, které byly v této oblasti financovány, můžeme zařadit třeba trénink vládních zástupců zaměřených na válečné zločiny.¹⁷⁸ Výsledky aktivit jsou jak pozitivní, tak negativní. Co se týče odpovědnosti, zlepšil se proces disciplinárního řízení i efektivita práce soudců. Aspekt transparentnosti byl podpořen dostupností informací o soudních řízeních a komunikace ze strany soudů je plně funkční. Na druhou stranu byl negativně ovlivněn politizací výběru státních zastupitelů pro válečné zločiny. Přístup k soudům je také uspokojivý, nicméně přístup k právní pomoci, a to zejména v oblasti správního práva, je nedostačující a diskriminující pro určité národnostní skupiny. Kritická je oblast nestrannosti a nezávislosti, která je způsobena stále nízkým rozpočtem. Negativním aspektem je také rozdílnost trestních zákoníků na jednotlivých úrovních státu (kantony, entity, stát).¹⁷⁹

Co se dále týče odpovědnosti a transparentnosti, EU se snažila posílit především management finančního systému a nakládání s rozpočtem na všech úrovních státu, aby se tak předcházelo korupci, daňovým únikům a praní špinavých peněz. V oblasti korupce byla vytvořena protikorupční agentura, která má stále nízké personální zázemí a např. kvůli rozdílným zákonům na jednotlivých státních úrovních, týkajících se financování politických stran, uděluje pouze malé sankce. I zde nacházíme problém s nedostatkem personálních sil, které by jednotlivé případy vyšetřovaly, a nulovou ochraně oznamovatelů nekalých praktik. Zejména je nutné vytvořit vyšší finanční nezávislost na obecní úrovni, zvýšit rozpočet ombudsmanům a posílit transparentnost přidělování fondů nevládním společnostem. Celkově přidělování veřejné podpory postrádá transparentnost a z důvodů územního rozdělení i právní jistoty. Nicméně tyto informace jsou k dispozici díky dobré práci místních auditorů, což je pozitivním výsledkem aktivit EU v této oblasti. I tady je nicméně nutná koordinace mezi jednotlivými státními úrovněmi.

V případě vyšší participace na politickém procesu zaměřila EU své snahy na zavádění

177 Srov. Rozhodnutí Komise ze dne 19. prosince 2013, přijímající Národní program pro Bosnu a Hercegovinu v rámci IPA Transition and Institution Building Component pro rok 2013 [online]. ec.europa.eu [cit. 22. března 2015]. Dostupné na

<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/bosnia_and_herzegovina/ipa/2013/ipa_2013_23590_bih_national_programme.pdf>.

178 Viz Training War Crime Prosecutors [online]. ec.europa.eu [cit. 22. března 2015]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/case-studies/2014/20140722_training_prosecutors_en.pdf>.

179 Srov. Pracovní dokument Komise. Bosna a Hercegovina. Hodnocení pokroku 2014 [online]. ec.europa.eu, 8. října 2014 [cit. 22. března 2015]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report_en.pdf>.

principů místní samosprávy. Dále se také snaží přimět Bosnu k přijetí zákona, který umožní každému občanovi Bosny, a ne pouze bosenskému Srbovi, Chorvatovi nebo Bosňákovi, ucházet se o místo prezidenta nebo poslance.

Co se týče demokratických principů přijímaných skrze unijní *acquis*, můžeme zmínit přijetí legislativy týkající se SEA (posuzování vlivů koncepcí), EIA (posuzování vlivů záměrů) a účasti veřejnosti bylo sice úspěšně provedeno, ale jeho implementace je stále nedostačující. Podobně je tomu i v případě sociálních jistot, kdy legislativa týkající se inkluze zranitelných skupin osob je na místě, ale není aplikována. Tento jev je bohužel pro přijímání unijního *acquis* typický. Výjimku tvoří *acquis* v oblasti finančního servisu a ochrany zákazníků.¹⁸⁰

Z výše zmíněných unijních aktivit strategie dobré vlády můžeme vyvodit, že byly úspěšnější spíše v oblasti vlády práva než fungování vlády. Soudní systém posílil a může právo lépe uplatňovat a vynucovat, dále se tím také zvýšil princip odpovědnosti. Na horizontální úrovni odpovědnosti můžeme pozorovat určité pokroky, kontrolní agentury existují, ale kvůli slabým personální kapacitám nejsou příliš efektivní. Vertikální odpovědnost můžeme považovat za vyšší. Evropská unie se v této oblasti angažovala např. projektem Dát lidem větší práva v justici¹⁸¹, zaměřeným na podporu nezávislých novinářů. Zdá se tedy, že v oblasti dobré vlády je v Bosně nejkritičtější bodem personální zázemí, které je jednoduše nedostatečné, proto by se EU měla výrazněji zaměřit v této problematice na formování státních úředníků, soudců, vládních zástupců a inspektorů na všech úrovních.

4.5.2 Aktivity USA

Podpora dobré vlády v americké režii je prováděna především nástrojem USAID. Cílem jeho programů je zlepšit fungování vlády na všech úrovních, posílit proces a kapacity vládních aktérů. S tím souvisí i posílení vlády na místní úrovni, aby se zlepšil servis, který společnosti poskytuje. USAID vysloveně říká, že podporuje Evropskou unii ve snaze integrovat Bosnu do přístupového procesu prostřednictvím posílení vládních institucí na všech úrovních, přijetím, implementováním a odpovědností efektivnějších politik, zákonů a rozpočtů. Konkrétně se pak snaží o zlepšení procesu přijímání zákonů, o přípravu, adopci

180 Srov. Tamtéž.

181 Srov. Giving people a bigger stake in justice in the Western Balkans [online].ec.europa.eu [cit. 22. března 2015]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/case-studies/2014/20140829_success_stories_wb_birn_en.pdf>.

a implementaci rozpočtu, o posílení veřejného systému odpovědnosti s transparentností, posílení role žen ve vládních institucích, procesech a systémech. V roce 2011 tyto aktivity vykázalo 39 místních vlád, které obdržely asistenci týkající se hospodaření s rozpočtem, 31 mechanismů na místní úrovni týkající se transparentnosti a otevřenosti místních vlád (slyšení, jednání otevřená pro veřejnost, webové stránky) atd. Od roku 2010 se finanční obnos agentury cílené na dobrou vládu snižuje, v roce 2010 se jednalo o 8,7 milionu dolarů, v roce 2012 už jen o 4,7 milionu a v loňském roce bylo na dobrou vládu vydáno jen 0,9 milionu.¹⁸² Je však nutné připomenout, že finanční prostředky se celkově snižují a že nižší výdaje na dobrou vládu jsou na úkor podpory občanské společnosti. Co se týče dat do roku 2010, jsou opět velmi obecná a z finančního přehledu USAID nemůžeme vyčíst, jaká částka byla určena na dobrou vládu.

V kapitole věnující se strategii dobré vlády v podání USA byl zmíněn také Millenium Challenge Account. V této části ho však aplikovat nemůžeme, neboť Bosna a Hercegovina není jeho součástí. Závěry tedy můžeme vyvodit pouze z aktivit prováděných USAID. Jak agentura sama říká, pouze podporuje aktivity a snahy Evropské unie, sama tedy v oblasti dobré vlády nemá v Bosně příliš velké ambice. To dokazuje stále se snižující rozpočet určený pro dobrou vládu, ale také typický prvek projektů USAID, implementace projektu je prováděna zejména americkými společnostmi.

4.6 Dílčí závěr

Strukturu státního uspořádání Bosny a Hercegoviny, kterou stanovila Daytonská dohoda, jež ukončila občanskou etnickou válku, jsou z dlouhodobého hlediska nešťastným řešením. Státní struktura je velice složitá, vzhledem k tomu, že země je rozdělena na dvě entity, distrikt Brčko, deset kantonů, a primárním atributem politických představitelů je národnost, nikoliv volební program. I přes tento velice komplikovaný systém se podařilo zemi udělat pokrok v různých aspektech demokracie. Dle dat Freedom House je Bosna částečně svobodná země, kde index politických práv dosahuje v posledních letech úrovně 4 a index občanských práv dokonce úrovně 3. Hlavní část této kapitoly byla zaměřena na aktivity EU a USA šířící demokracii od roku 1995 do roku 2015. Co se týče strategie linkage, EU financuje tyto aktivity prostřednictvím IPA a EIDHR. Projekty se zabývají převážně

182 Srov. Where is the money going? [online]. foreignassistance.gov [cit. 15. března 2015]. Dostupné na <http://www.foreignassistance.gov/web/OU.aspx?OUID=214&FY=2013&AgencyID=3&budTab=tab_Bud_Spent&tabID=tab_sct_Democracy_Disbs>.

problematikou uprchlíků a bojem s korupcí. Negativním aspektem evropské pomoci je složitost získávání grantů a minimální možnost místních NGO účastnit se rozhodování o tématech programů. USA prostřednictvím agentury USAID poskytovaly Bosně významnou pomoc v devadesátých letech. V současné době se podpora občanským společnostem snížila a příjemcem pomoci jsou navíc zejména americké společnosti operující v Bosně. V rámci strategie leverage nevyužívá EU politické podmíněnosti důsledně. Pomocí předvstupních programů se snaží budovat silné a efektivní instituce, ale zdá se, že Bosna této snaze zdárně odolává. Přes obrovské množství finančních prostředků investovaných do bosenských úřadů na všech úrovních, je pokrok minimální a rozvoj demokracie naráží na nízkou vůli politických vůdců spolupracovat a koordinovat svou práci. USA používaly strategie leverage v první fázi zkoumaného období. Nástroji byly jak diplomatický nátlak, tak ekonomické sankce a vojenský zásah. První dva nástroje měly nulový efekt, zatímco vojenský zásah můžeme považovat za nejúčinnější prostředek podpory demokracie v zemi, neboť díky němu byla ukončena občanská válka a v zemi nastoleny základy demokracie. Co se strategie dobré vlády týče, aktivnější je jednoznačně Evropská unie, která se významně angažuje zejména v reformě soudního systému, a dále pak v reformě veřejných financí a v implementování demokratických principů do společnosti prostřednictvím unijního *acquis*. USA samy říkají, že pouze doplňují evropské aktivity v této oblasti.

Závěr

Tato práce se zabývala šířením a podporou demokracie externími aktéry, jmenovitě Evropskou unií a Spojenými státy americkými. Zkoumala nejdříve teoretické přístupy rolí zahraničních aktérů v procesu demokratizace a obecné strategie podpory demokracie. Dále se zabývala strategiemi a nástroji EU a USA v této specifické oblasti zahraničních vztahů a ve svém závěru se snažila ověřit efektivitu těchto nástrojů na příkladu šíření demokracie v Bosně a Hercegovině. Práce ve svém úvodu představila dvě dílčí výzkumné otázky a jednu ústřední, s nimiž se pojily i tři hypotézy.

Pro práci bylo nezbytné teoreticky ukotvit pozici zahraničních činitelů v průběhu přechodu země k demokracii nebo v průběhu její konsolidace. V dělení přístupů na rozvojový a politický se ten rozvojový zaměřuje na transparentnost, odpovědnost a socioekonomický aspekt demokratizace, a politický, jež chápe demokracii v úzkém slova smyslu a se zaměřuje na svobodné volby, nezávislá média a ochranu politických a občanských práv. Druhá zkoumaná teorie dělí přístupy na ty, které se zaměřují na ekonomiku, na státní instituce nebo na občanskou společnost. Evropská unie se se svými nástroji řadí spíše do rozvojového přístupu a přístupu zaměřujícím se na ekonomiku státu a její občanskou společnost. USA mají zase blíže politickému přístupu a přístupu zacílenému na státní instituce. Podstatnou částí první kapitoly bylo též ukotvení obecných strategií šíření demokracie. Mezi ty se řadí přístupy bottom up a top down. Bottom up se zaměřuje na podporu občanské společnosti, novinářů, odborů apod. Snaží se šířit demokracii skrze široké vrstvy obyvatelstva. Zatímco přístup top down cílí své síly na státní instituce, jejich efektivitu a politické činitele. Dalším dělením je na přímé a nepřímé aktivity, které podporují demokracii. Přímé jsou ty, jejichž cíle jsou samotné prvky demokracie, např. ochrana menšin. Nepřímé aktivity jsou ty, jejichž cíle nejsou primárně zaměřené na demokratizaci, nicméně k demokracii svou existencí přispívají. Obecné přístupy pak byly rozděleny ještě dle užití soft a hard power. Soft power představuje zejména diplomatický nátlak, zatímco hard power může představovat až vojenský zásah. Toto teoretické ukotvení bylo nezbytné pro další zkoumání a pochopení strategií a nástrojů používaných EU a USA.

Druhá kapitola práce se zabývá strategiemi a nástroji šíření demokracie Evropskou unií a souvisí s první výzkumnou otázkou, tedy zda mají tyto nástroje dlouhodobou efektivitu. Hypotéza pojící se s touto otázkou předpokládá, že nikoliv. Strategie EU byly rozděleny dle

teorie Sandry Lavenex a Franka Schimmelfenninga na linkage, leverage a dobrou vládu. Strategie linkage je bottom up přístupem, kde se používá soft power a přímé i nepřímé aktivity. Evropská unie ji uplatňuje prostřednictvím EIDHR a v případě Bosny i nástroje pro předvstupní pomoc. Projekty se tedy zaměřují na činnost nevládních organizací, médií, politických stran atd., které podporují různé aspekty demokracie. Kritickými body těchto nástrojů je složitost, nízká účast místních organizací na formulování programů, v rámci kterých pak budou realizovány jednotlivé projekty, a snižující se finanční objem. Tato strategie má určitý pozitivní dopad na širokou veřejnost, nicméně má minimální efekt na „přelití“ tohoto demokratického pokroku do vyšších pater společnosti, tedy do institucí a jejich fungování. Strategie leverage naopak cílí na státní instituce a politické představitele země, je přístupem top down, soft i hard power a zejména přímých aktivit. Nejpodstatnějším aspektem této strategie je politická podmíněnost. Pokud chce EU tuto strategii efektivně používat, musí být vztah mezi ní a danou zemí asymetrický v její prospěch, musí nabídnout dostatečně motivující odměny a musí disponovat prostředky, kterými může danou zemi potrestat, pokud neplní podmínky spolupráce. Tato strategie se tedy uplatňuje v politice rozšíření, kde EU všechny tyto podmínky splňuje. Z výsledků zkoumání na případu Bosny a Hercegoviny ale vyplývá, že fakt, že jimi disponuje, není směrodatný. Je také nezbytné, aby je efektivně aplikovala, což jí činí problém. Tento fakt způsobuje, že i přes značný potenciál této strategie a obrovské finanční prostředky, které do jejich programů a projektů plynou, nevykazuje významné výsledky. Určité pozitivní výsledky tu přesto jsou, ale jedná se o projekty nebo oblasti zájmu, do kterých se investuje dlouhodobě.

V případě dobré vlády se jedná o prosazování demokratických principů skrze implementaci unijního *acquis*, o posílení odpovědnosti, transparentnosti, účasti na politickém procesu, vládě práva a nezávislém soudnictví. Tato strategie stojí na pomezí přístupů bottom up a top down, provádí se prostřednictvím přímých i nepřímých aktivit a jedná se spíše o soft power. Podstatným aspektem této strategie je snaha udržovat intenzivní vztahy mezi úředníky daného státu a úředníky EU a implementovat unijní *acquis*. Výsledky, které tato strategie vykazuje, budí jisté naděje na nový efektivní způsob podpory demokracie. Z výzkumu vyplývá, že přijímání *acquis* obsahuje demokratické principy a nečiní dané zemi příliš velké obtíže, což je jednoznačně pozitivní. Co se ale implementace týče, je situace horší. Přesto může na příkladu reformy soudního systému v Bosně dokázat, že pokud se implementace dlouhodobě dozoruje a pokud se na ní dlouhodobě pracuje, výsledky jsou kladné. Důležitá je

nicméně také otevřenost daného systému, což v případě Bosny komplikuje značně situaci, a to kvůli její složité státní struktuře a neochotě politických představitelů činit kompromisy.

Pokud se tedy vrátíme k první výzkumné otázce a hypotéze, z výše zmíněného dovodíme, že pouze některé evropské nástroje nejsou z dlouhodobého hlediska efektivní. Nástroje, jež nevyžadují vysokou politickou podmíněnost, tedy ty, používané ve strategii linkage a částečně i dobré vlády, vykazují určitou efektivitu. Nástroje strategie leverage není v případě Bosny příliš efektivní, neboť postrádá důraznou politickou podmíněnost, efektivní trestání dané země za neplnění podmínek, za kterých se jí dostává pomoci a asistence v oblasti demokracie. Přestože je potenciál evropské politické podmíněnosti vysoký a v minulých dekáдах úspěšně ověřený, ztrácí v současné době na důvěryhodnosti. Evropská unie by v přístupu top down měla používat efektivněji sankcí, které by příjemci podpory ukázaly, že pokud nesplní dané podmínky, pomoc bude značně zredukována nebo pozastavena.

Druhá výzkumná otázka, a s ní spojená hypotéza, se týkala dlouhodobé efektivnosti nástrojů USA. I americké strategie a nástroje byly rozděleny dle systému Lavenex a Schimmelfenninga, tedy na linkage, leverage a dobrou vládu. Strategie linkage se používá od konce studené války a je zaměřena spíše na strategické regiony. Hlavním nástrojem je USAID, který funguje na podobném principu jako EIDHR. I zde je procedura obdržení grantu komplikovaná. Navíc jsou granty udělovány spíše americkým společnostem než těm místním, což ještě snižuje efektivitu tohoto nástroje. Co se týče konkrétně Bosny a Hercegoviny, objem financí se rapidně snižuje. V případě strategie leverage má USA nespornou výhodu ve své pozici světového hegemona a lídra jak v ekonomické, tak vojenské oblasti, a proto bude vztah vůči druhé zemi vždy asymetrický ve prospěch USA a důvěryhodnost hrozeb reálná. Kromě diplomatického nátlaku a ekonomických sankcí, je nástrojem také vojenský zásah. Jeho efektivita se nedá ani potvrdit, ani vyvrátit. Můžeme však vysledovat určité elementy, které mají na výsledek zásahu pozitivní vliv. V oblasti dobré vlády země poskytuje podporu demokracii zejména prostřednictvím projektů USAID. Tato strategie je však Spojenými státy využívána minimálně.

Díky výše zmíněné analýze můžeme potvrdit hypotézu tvrdící, že americké nástroje podpory demokracie nejsou z dlouhodobého hlediska efektivní. Programy agentury USAID mají pouze velice omezené trvání, zapojují do své činnosti místní agentury jen minimálně

a finanční prostředky se stále snižují. Jistý potenciál má strategie leverage s nástrojem vojenského zásahu. Ačkoliv není pravidlem, že zásah vždy vyústí v demokratický stát, můžeme pracovat na jednotlivých aspektech zvýšení efektivity. Nicméně i když bychom považovali vojenský zásah za účinný, Spojené státy jsou většinou neefektivní v post konfliktním období, chybí jim dlouhodobá vize a strategie. Důvodem může být jejich orientace na krátkodobé cíle, ale především jejich úzké chápání demokracie. Tato země se řadí do politického přístupu, který vidí demokracii jako svobodné volby, nezávislost médií a ochranu politických a občanských práv.

Aby se zvýšila efektivita šíření demokracie, měly by Spojené státy zjednodušit procedury udělování grantů agenturou USAID a zejména preferovat místní nevládní organizace, které problematice své země rozumí lépe. Pomoc demokratické nevládní společnosti by měla být v delším časovém horizontu. Co se týče vojenského zásahu, bylo by vhodné používat jej pouze a jen tehdy, jsou-li nakumulovány určité okolnosti, jako je demokracie jako cíl zásahu, místní obyvatelstvo žádající o zahraniční podporu, nulová komunikace ze strany vládnoucích vrstev a tedy nemožnost použití mírových nástrojů. Pokud se již USA rozhodne někde takto zasáhnout, je nutné, aby vedly i dlouhodobou post konfliktní politiku v daném státě, aby se aktivně angažovaly při budování institucionálních struktur, stejně jako civilní společnosti.

Ve čtvrté analytické části jsem se pokusila ověřit třetí hypotézu, tedy že se efektivita šíření demokracie zvyšuje s kombinací evropských a amerických nástrojů podpory demokracie. Nejdříve byl představen stav demokracie a jejich jednotlivých aspektů v zemi od roku 1995 do současnosti. Společně s pokrokem v každé oblasti demokracie bylo zkoumáno, zda k tomuto vývoji mohl přispět jeden či druhý zahraniční aktér, tedy jestli jeho aktivity v daném sektoru demokracie byly dostatečně efektivní, aby mohly ovlivnit její stav. Stále je však důležité mít na paměti, že demokracie se tvoří „zevnitř“ a že externí aktéři k ní mohou pouze přispívat, tudíž fakt, že Bosna se ke statutu svobodné země blíží velmi pomalu nemůže být jen a pouze chybou neefektivnosti strategií podpory demokracie.

V případě strategie linkage můžeme považovat nástroje EU efektivnější než ty americké. Přestože vykazují jisté problematické aspekty, mají podíl na pokroku Bosny v oblasti občanských práv, neboť v zemi působí dlouhodobě, jednotlivé projekty vykonávají spíše místní nevládní organizace než ty evropské a finanční prostředky jdou ze dvou zdrojů

(IPA a EIDHR). Co se týká strategie leverage, efektivnější jsou, resp. byl americký nástroj, a to vojenský zásah a následně uzavřená mírová dohoda, která v zemi zavedla demokratickou formu vlády. Můžeme předpokládat, že bez vojenského zásahu by úroveň demokracie země, dříve komunistické a po tři roky zmítané občanskou etnickou válkou, nebyla na dnešní úrovni. Nicméně poté, co vojenský zásah skončil, americká pomoc se rychle zmenšovala, zatímco ta evropská, z pohledu finančního objemu, rostla. Přesto však Bosna vykazuje menší pokrok. I když EU za pokrok v demokracii nabízí nejvyšší možnou odměnu, tedy členství, neuplatňuje důsledně sankce za neplnění podmínek, za jakých Bosna získává pomoc. V případě dobré vlády můžeme naopak efektivitu připisovat Evropské unii. V zemi působí dlouhodobě a intenzivně, a to formou strukturovaných dialogů, technické asistence, twinningu atd. Spojené státy doslova potvrzují, že v oblasti dobré vlády pouze doplňují svými projekty, vedenými USAID, aktivity EU.

Z výše uvedeného lze tedy potvrdit třetí hypotézu, že efektivita demokratizace se zvyšuje, pokud se zkombinují nástroje EU a USA. Pokud bude v zemi USA jednorázově působit v oblasti demokracie svou normativní silou a pozicí světového hegemonu, který je schopný všeho, a pokud následně EU převezme iniciativu v procesu konsolidace demokracie, je pravděpodobnější, že se země bude demokratizovat efektivněji. V případě kombinace evropských a amerických nástrojů jde o vzájemné doplnění vlastností. Evropské nástroje jsou v dané zemi aplikované dlouhodobě, EU je s výsledky trpělivá, je ochotná vést dialog a více technokratická. Zatímco USA dlouhodobou vizi podpory demokracie v dané zemi postrádají, zaměřují se na krátkodobé cíle a výsledky. Proto je vhodnější, pokud působí v první fázi etablování demokracie v dané zemi. V případě kombinace nástrojů podpory demokracie je však nutné, aby se aktéři lépe koordinovali, aby sladili své zájmy, aby nedocházelo ke zdvojování projektů či vzájemné kontradikci mezi jednotlivými projekty. Na světě je ještě mnoho nedemokratických zemí a zemí v přechodu, které budou potřebovat ke konsolidaci právě koordinované aktivity těchto dvou nejvýznamnějších světových aktérů na poli šíření demokracie.

Abstrakt a klíčová slova

Diplomová práce se zabývá strategiemi a nástroji šíření demokracie externími aktéry, a to Evropskou unií a Spojenými státy americkými. Práce se nejdříve zabývá rolí externích aktérů v procesu demokratizace a obecnými strategiemi šíření demokracie. Poté jsou zkoumány strategie EU, rozdělené na linkage, leverage a dobrou vládu, a ke každé strategii je přiřazen charakteristický nástroj. Stejný postup i dělení je aplikován i na strategie používané USA. Následně je zkoumána efektivita těchto strategií a nástrojů na případu Bosny a Hercegoviny.

Klíčová slova: demokracie, demokratizace, externí aktér, linkage, leverage, dobrá vláda, EU, USA, Bosna a Hercegovina, EIDHR, politika rozšíření, politika sousedství, USAID, vojenský zásah, efektivita

Abstract and key words

My Master thesis deals with strategies and tools of democracy promotion by the external actors, particularly by the European Union and the United States of America. The first part deals with the role of an external actor in a process of democratization and with general strategies of democracy promotion. Afterwards, strategies used by the European Union are examined according the following division: linkage, leverage and good governance. A typical tool is attributed to each strategy. The same division is applied for the strategies used by the USA. Finally, the last part focuses on the effectiveness of all of these strategies and tools on the case of Bosnia and Herzegovina.

Key words: democracy, democratization, external actor, linkage, leverage, good governance, the European Union, the United States, Bosnia and Herzegovina, EIDHR, enlargement policy, European neighborhood policy, USAID, military operation, effectiveness

Bibliografie

Primární zdroje

Annual Action Programme for Bosnia and Herzegovina. CARDS 2006 [online]. europa.eu.

Dostupné na

<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/bih_ap2006_en.pdf>.

Bosnia and Herzegovina Country Strategy Paper 2000- 2006 [online]. europa.eu. Dostupné na

<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/bosnia_country_strategy_en.pdf>.

Bosna and Herzegovina Overview 2014 [online]. freedomhouse.org [cit. 20 března 2015].

Dostupné na <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/bosnia-and-herzegovina#.VQ0L3dKG_uQ>.

Bosnia and Herzegovina Progress Report 2014 [online]. europa.eu. Dostupné na

<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report_en.pdf>.

Bosnia and Herzegovina. Freedom in the World 2014 [online]. freedomhouse.org [cit. 15.

března 2015]. Dostupné na <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/bosnia-and-herzegovina#.VRPku_yG_uQ>.

EIDHR-Democracy Report 2. Delivering on Democracy. Highlights of Semestr January- June

2011. eidhr.eu, [cit. 24. ledna 2015]. Dostupné na <http://www.eidhr.eu/files/dmfile/EIDHR_DemocracyReport2.pdf>.

European Commission, Financial Programming and Budget, ec.europa.eu, [cit. 24. ledna

2015]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_en.cfm#EIDHR>.

European Commission, International Cooperation and Development, ec.europa.eu, [cit. 24.

ledna 2015]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/europeaid/subsites/european-instrument-democracy-human-rights_en>.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1638/2006 ze dne 24. října 2006, kterým se zakládají obecná ustanovení zřizující Evropský nástroj pro sousedství a partnerství.

Individual country ratings and status, FIW 1973-2015, a Aggregate Scores, FIW 2003-2015 [online]. freedomhouse.org, [cit. 15. března 2015]. Dostupné na <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world#.VQgEMtKG_uR>.

National Security Strategy 1998 [online]. nssarchive.us, [cit. 7. února 2015]. Dostupné na <<http://nssarchive.us/NSSR/1998.pdf>>.

National Security Strategy 2002 [online]. nssarchive.us, [cit. 7. února 2015]. Dostupné na <<http://nssarchive.us/NSSR/2002.pdf>>.

National Security Strategy 2010 [online]. nssarchive.us, [cit. 7. února 2015]. Dostupné na <<http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>>.

Pracovní dokument Komise. Bosna a Hercegovina. Hodnocení pokroku 2014 [online]. ec.europa.eu, 8. října 2014 [cit. 22. března 2015]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report_en.pdf>.

Rozhodnutí Komise C(2007) 2255 ze dne 1. června 2007, o Víceletém indikativním plánovacím dokumentu (MPID) 2007-2009 pro Bosnu a Hercegovinu [online]. europa.eu. Dostupné na <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_bosnia_herzegovina_2009_2011_en.pdf>.

Rozhodnutí Komise ze dne 19. prosince 2013, přijímající Národní program pro Bosnu a Hercegovinu v rámci IPA Transition and Institution Building Component pro rok 2013 [online]. ec.europa.eu [cit. 22. března 2015]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/bosnia_and_herzegovina/ipa/2013/ipa_2013_23590_bih>

[_national_programme.pdf](#)>

Stabilization and Association Process [online]. europa.ba [cit. 16. března 2015]. Dostupné na <<http://europa.ba/Default.aspx?id=74&lang=EN>>.

USAID Policy Framework 2011-2015[online]. usaid.gov, 2012 [cit. 11. února 2015]. Dostupné na <[http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/USAID Policy Framework 2011-2015.PDF](http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/USAID_Policy_Framework_2011-2015.PDF)>.

USAID Strategy on Democracy, Human Rights and Governance [online]. usaid.gov, červen 2013 [cit. 11. února 2015]. Dostupné na <[http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/USAID DRG_ final final 6-24 3 \(1\).pdf](http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/USAID_DRG_final_final_6-24_3_(1).pdf)>.

Where is the money going? [online]. foreignassistance.gov [cit. 15. března 2015]. Dostupné na <[http://www.foreignassistance.gov/web/OU.aspx?OUID=214&FY=2012&AgencyID=3&budTab=tab_Bud_Spent&tabID=tab_sct_Democracy Disbs](http://www.foreignassistance.gov/web/OU.aspx?OUID=214&FY=2012&AgencyID=3&budTab=tab_Bud_Spent&tabID=tab_sct_Democracy_Disbs)>.

Sekundární zdroje

Monografie:

BELLONI, Roberto. *State Building and International Intervention in Bosnia*. London: Routledge, 2007.

BURNELL, Peter. *Democracy Assistance*. London: Frank Cass Publishers, 2000.

CAROTHERS, Thomas. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington D. C.:Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

FAGAN, Adam. *Europe's Balkan Dilemma: Paths to Civil Society or State-Building?* London: Tauris, 2010.

HUNTINGTON, Samuel, P. *Třetí vlna. Demokratizace na sklonku dvacátého století*. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2008.

PRIDHAM, Geoffrey. *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*. Leicester and Londre: Leicester University Press, 1991.

SORENSEN, Georg. *Democracy and Democratization: Proces and Prospects in a Changing World*. 2. vydání. Boulder, Colo.: Westview Press, 2008.

SCHIMMELFENNING, Frank. The EU: Promoting Liberal Democracy through Membership Conditionality. In *Socializing Democratic Norms. The Role of International Organizations for the Reconstruction of Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.

SCHIMMELFENNING, Frank, ENGERT, Stefan, KNOBEL, Heiko. The Impact of EU Political Conditionality. In SCHIMMELFENNING, Frank, GEDELMEIER, Ulrich. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. New York: Cornell University Press, 2005.

TEORELL, Jan. *Determinants of Democratization: Explaining Regime Change in the World 1972-2006*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

WHITEHEAD, Laurence. *The International Dimensions of Democratization, Europe and the Americas*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

Odborné články:

BARBULESCU, Iordan G., TRONCOTA, Miruna. The Ambivalent Role of the EU in the Western Balkans- „Limited Europeanisation“ between Formal Promises and Practical Constraints. The Case of Bosnia-Herzegovina. *Romanian Journal of European Affairs*, 2012, roč. 12, č. 1., s. 5-25.

BOŠTIC, Anže Voh. Analysing EU's Civil Society Development in Bosnia and Herzegovina. *European Perspectives- Journal on European Perspectives of the Western Balkans*, 2011, roč. 3, č. 1, s. 91-113.

BURNELL, Peter. From Evaluating Democracy Assistance to Appraising Democracy Promotion. *Political Studies*, 2007, roč. 56, č. 2, s. 414-434.

BURNELL, Peter. Democracy Promotion: The Elusive Quest for Grand Strategies. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2004, roč. IPG 2004, č. 3, s. 100-116.

CAROTHERS, Thomas. Democracy Assistance: Political vs. Developmental? *Journal of Democracy*, 2009, roč. 20, č. 1, s. 5-19.

DAALDER, Ivo H.. *Decision to Intervene: How the War in Bosnia Ended?* [online]. *Foreign Service Journal*, prosinec 1998. Dostupné na <<http://www.brookings.edu/research/articles/1998/12/balkans-daalder>>.

FARRELL, Theo. America's Misguided Mission. *International Affairs*, 2000, roč. 76, č. 3, s. 583-592.

HULIARAS, Asteris. Foreign aid to the Balkans (1990-2010): the dynamics of the 'silent' human security agenda. *Southeast European and Black Sea Studies*, 2011, roč. 11, č. 4, s. 421-434.

KAGAN, Robert. Power and Weakness. *Policy Review*, 2002, č. 113, s. 3-28.

KASAPOVIC, Mirjana. Bosnia and Herzegovina: Consociational or Liberal Democracy?. *Politička misao*, 2005, roč. 42, č. 5, s. 3-30.

KÁRNÍKOVÁ, Anna. Do They Actually Matter? The Impact of NGOs on the European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR). *Perspectives. Review of International Affairs*, 2012, č. 1, s. 83-110.

KEAN, Rory. The Partnership- Conditionality Binary in the Western Balkans: Promoting Local Ownership for Sustainable Democratic Transition. *Cambridge Review of International Affairs*, červenec 2005, roč. 18, č. 2, s. 247-257.

KOPSTEIN, Jeffrey. The Transatlantic Divide over Democracy Promotion. *The Washington*

Quarterly, 2006, roč. 29, č. 2, s. 85-98.

KOTZIAN, Peter, KNODT, Michele, URDZE, Sigita. Instruments of the EU's External Democracy Promotion. *Journal of Common Market Studies*, 2011, roč. 49, č. 5, s. 995-1018.

LAVENEX, Sandra, SCHIMMELFENNING, Frank. Democracy Promotion in the EU's neighborhood: from leverage to governance? *Democratization*, 2011, roč. 18, č. 4, s. 885-909.

LLOYD, Lindsay. European Approaches to Democracy Promotion. *International Journal*. Léto 2010, s. 547-559.

MEERNIK, James. United States Military Operations and Promotion of Democracy. *Journal of Peace Research*, 1996, roč. 33, č. 4, s. 391-402.

MOUSAVI, Mohamad A., HEYDARI. The Nature of US Democracy Promotion Policy: Reality versus Illusion. The Case of Iraq. *International Journal of Humanities and Social Science*, 2011, roč. 1, č. 20, s. 110-121.

SANTISO, Carlos. International Co-operation for Democracy and Good Governance: Moving towards a Second Generation? *European Journal of Development Research*, 2001, roč. 13, č. 1, s. 1-22.

SCHIMMELFENNING, Frank. Europeanization beyond Europe. *Living Reviews in European Governance*, 2009, roč. 4, č. 3, s. 1-22.

STEUNENBERG, Bernard, DIMITROVA, Antoaneta. Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality. *European Integration online Papers*, 2007, roč. 11, č. 5.

TOUQUET, Heleen, VERMEERSCH, Peter. Bosnia and Herzegovina: Thinking Beyond Institution-Building. *Nationalism and Ethnic Politics*, 2008, roč. 14, č. 2, s. 266-288.

Working papers:

BLUM, Alexandra. Incorporating „Untraditional“ Civil Societies in U.S. Democracy

Promotion. In. *The Future of U.S. Democracy Promotion: Strategies for Sustainable Fourth Wave of Democratization*. Henry M. Jackson School of International Studies, 3. října 2011.

BORZEL, Tanja A., PAMUK, Yasemin, STAHN, Andreas. *The European Union and Promotion of Good Governance in its Near Abroad. One size fits All?*. SFB- Governance Working Paper Series, 2008, č. 18.

BRODSKY, Lauren. *Broadcasting Democracy? Matching Foreign Policy Goals and Messages*. The Fletcher Forum of World Affairs, 2008.

BURNELL, Peter. *Political Strategies of External Support for Democratization*. Warwick University, 2005.

BURNELL, Peter. *Promoting Democracy Backwards*. Madrid: FRIDGE, 2006.

CALINGAERT, Daniel, PUDDINGTON, Arch, REPUCCI, Sarah. *The Democracy Support Deficit: Despite Progress, Major Countries Fall Short*. Freedom House, květen 2014.

COX, Marcus. *Strategic Approaches to International Intervention in Bosnia and Hercegovina*. Cluster of Competence *Rehabilitation of war-torn societies*. Sarajevo, 1998.

Democracy in Development: Global Consultation on the EU's role in Democracy Building. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2009.

DIAMOND, Larry. *Promoting Democracy in the 1990: Actors and Instruments, Issues and Imperatives*. A Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. Carnegie Corporation of New York, 1995.

EPSTEIN, Susan B., SERAFINO, Nina M., MIKO, Francis T.. *Democracy Promotion: Cornerstone of U.S. Foreign Policy?* [online]. Congressional Research Service Report. state.gov, 26. prosince 2007.

FREYBURG, Tina, SKRIPKA, Tatiana, WETZEL, Anne. *EU Promotion of Democratic Governance via Sector-specific Co-operation*. Curych: National Centre of Competence in

Reaserch, 2007.

KATZMAN, Kenneth. *Afganistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy*. Congressional Reaserch Service Report , 2. prosince 2014.

KNODT, Michele, URDZE, Sigita. *Beyond Carrots and Sticks: Explaining the EU's External Democracy Promotion in Countries Beyond the European Neighbourhood*. Stockholm: 7th Pan- European International Relations Conference on IR, září 2010.

KÖHRING, Martin K. *Beyond 'Venus and Mars': Comparing Transatlantic Approaches to Democracy Promotion*. EU Diplomacy Papers, 2007.

MANNERS, Ian. *Normative Power Europe: The International Role of the EU*. Conference Paper, 2001.

POPPE, Annika E. *Whither to, Obama? U.S. Democracy Promotion after the Cold War*. Peace Research Institute, 2010.

PRIDHAM, Geoffrey. *Unfinished Business? Eastern Enlargement and Democratic Conditionality*. FRIDGE, 2007, Working Paper 36.

RECCHIA, Stefano. *Beyond International Trusteeship: EU Peacebuilding in Bosnia and Herzegovina*. Paris: European Union Institute for Security Studies, 2007.

ŘIHÁČKOVÁ, Věra. *EU Democracy Assistance through Civil Society- Reformed?*. EUROPEUM Institute for European Policy, 2008.

SEDELMEIER, Ulrich. *EU Enlargement, Identity and the Analysis of European Foreign Policy: Identity Formation Through Policy Practice*. European University Institute, 2003, Working Paper.

SCHMITTER, Phillippe C., BROUWER, Imco. *Conceptualizing, Reaserching and Evaluating Democracy Promotion and Protection*. Florence: EUI Working Paper SPS No. 99/9, 1998.

YOUNGS, Richard. *Democracy Promotion: The Case of European Union Strategy*. Centre for European Policy Studies, 2001.

Novinové články:

KESSLER, Glenn. *President Obama and the 'red line' on Syria's chemical weapons* [online]. washingtonpost.com, 6. září 2013 [cit. 10. února 2015]. Dostupné na

<http://www.washingtonpost.com/blogs/fact-checker/wp/2013/09/06/president-obama-and-the-red-line-on-syrias-chemical-weapons/>.

ROSENBERG, Steve. *Russia Expels USAID development agency* [online]. bbc.com, 19. září 2012 [cit. 11. února 2015]. Dostupné na <http://www.bbc.com/news/world-europe-19644897>.

Transcript of President Clinton's Speech on Bosnia [online]. edition.cnn.com, 27. listopadu 1995 [cit. 22. března 2015]. Dostupné na

http://edition.cnn.com/US/9511/bosnia_speech/speech.html.

Internetové zdroje

www.ec.europa.eu

www.eeas.eu

www.eidhr.eu

www.europa.ba

www.freedomhouse.org

www.grants.gov

www.mcc.gov

www.ohr.int

www.sarajevo.usembassy.gov

www.usaid.gov

www.uscpublicdiplomacy.org