
Funkcionalismus a institucionalismus v mezinárodní integraci

Petr Drulák

Toto rozlišení zachycuje dva možné pohledy na proces mezinárodní integrace, které mezi mnoha jinými možnostmi pohledu uvádí Fritz Machlup ve svých *Dějinách myšlení o ekonomické integraci*.¹

Funkcionální integraci vymezuje F. Machlup ve dvou významech, a to jako:

- a) postupnou integraci, postupující od jednoho sektoru ke druhému;
- b) integraci působící prostřednictvím cenových podnětů na volném trhu, v tomto významu je často nazývána liberální integrací.

Rovněž institucionální integraci jsou přisouzeny dva významy:

a) integrace prostřednictvím dirigistických, administrativních příkazů a zákazů, v tomto významu je používána jako protiklad k funkcionální integraci;

b) integrace prostřednictvím uzpůsobení národních či mezinárodních institucí (v nejširším slova smyslu, např. dohody o monetární politice), tento význam je obvyklejší.

Na první pohled je zřejmé, že machlupovské funkcionální a institucionální kategorie neoznačují propracovaná paradigmatata integrace, nýbrž pouze určité prvky či rysy, které se mohou nacházet v rámci různých paradigmat. Cílem následující stati je tedy zkoumat přítomnost těchto rysů v hlavních teoretických školách mezinárodní integrace.

Metodologie

Ačkoli je F. Machlup ekonom, zabývá se především otázkami ekonomické integrace a používá k jejímu popisu nástroje ekonomické analýzy. Ve své práci přesto zdůrazňuje nemožnost oddělení politických a ekonomických otázek při zkoumání problému integrace. Problém integrace nutně vyžaduje interdisciplinární přístup.²

Bezpochyby existuje řada aspektů mezinárodní integrace, které je možné zachytit výlučně nástroji ekonomické analýzy, jako je hodnocení efektu regionální integrace na přírůstek, popřípadě pokles světového obchodu, regionální důsledky pro výrobce určitého produktu, důsledky zavedení měnové unie, důsledky pro reálné směnné relace apod.³

Problém standardní (tj. neoklasické) ekonomické analýzy spočívá v tom, že nenabízí nic, co by mohlo zachytit a vysvětlit dynamiku integrace. Jeden ze základních pilířů této teorie – předpoklad racionálně jednajících subjektů maximalizujících vlastní užitek – sice obsahuje významný dynamický moment, avšak pro popis rozdílů mezi jednotlivými typy integrace je příliš obecný. Neoklasická analýza je navíc především teorií rovnováhy, tj. statickou teorií. Rovnováha je ve své nejjednodušší formě představována všudypřítomným průsečíkem křivek nabídky a poptávky. Ačkoli se zabývá také nerovnovážnými stavy, které jsou většinou způsobeny exogenními mimoekonomickými zásahy, zůstává určujícím operním bodem ekonomického uvažování rovnováha.

Pro pochopení základních aspektů procesu mezinárodní integrace je proto nezbytné vrátit se k srdci Machlupovo doporučení a pokusit se interdisciplinárně zkombinovat myšlenky a nástroje, které nám nabízí standardní ekonomická analýza, s myšlenkami a nástroji poli-

tologů. V tomto teoretickém zkoumání je třeba hledat disciplínu, jež by byla teorií jak mezinárodních ekonomických vztahů, tak i mezinárodních politických vztahů.

Mezinárodní politická ekonomie

Oborem splňujícím výše uvedené požadavky je mezinárodní politická ekonomie. Je to disciplína, u jejíhož zrodu či spíše renezance začátkem sedmdesátých let stáli významní teoretici, jako byl Charles Kindleberger, Robert Keohane či Robert Gilpin, a která se v průběhu osmdesátých let zařadila mezi dominantní pohledy na mezinárodní vztahy v anglosaském světě.

Předmětem zájmu mezinárodní politické ekonomie je interakce trhů a států, jakožto dvou zcela odlišných, ale přitom vzájemně závislých způsobů organizace lidské činnosti.⁴ Zatímco tržní subjekty usilují o maximalizaci svého užitku (zisku, blahobytu), státy sledují mnohem širší paletu cílů, jimž dominuje zajištění bezpečnosti a posílení moci. Díváme-li se na svět pouze prizmatem trhů, zkoumáme mezinárodní ekonomické vztahy. Díváme-li se na svět prizmatem států a jejich usilování o moc, zkoumáme mezinárodní politické vztahy. Mezinárodní politická ekonomie se pokouší oba tyto pohledy spojit, zkoumá interakci bohatství a moci. Z důvodů této propojenosti nebudu rozlišovat mezi politickou a ekonomickou integrací, nýbrž budu i nadále hovořit o mezinárodní integraci.

Robert Gilpin rozlišuje tři základní paradigmaty či ideologie v přístupech mezinárodní politické ekonomie – liberalismus, merkantilismus a marxismus.⁵ Každá z nich svým způsobem odpovídá na základní otázky interakce trhů a států. Zastavme se blíže u prvních dvou.

Liberalismus vychází z možnosti oddělení obou sfér. Trh by měl být ponechán sám sobě, protože zásahy ze sféry moci mu jen škodí. Všechny formy liberalismu považují tržní mechanismus za optimální prostředek k uspořádání mezinárodních vztahů, zajišťující maximální efektivnost, hospodářský růst a blahobyt jednotlivce.⁶ Zatímco vztah mezi mocenskými zájmy státu a tržní efektivností je podle názoru liberálů často rozporný, čistě ekonomické zájmy všech států jsou harmonické, pokud nejsou rušeny mocenskými hrami. Zvýšená intenzita hospodářských vztahů má jednoznačně mírotvorné důsledky, neboť je pro všechny zúčastněné výhodná. Na obchodu totiž vydělají všichni, i když někdo více a jiný méně. Tržní mechanismus v mezinárodních vztazích vede k interdependenci a ta posiluje mírové soužití. Mezinárodní vztahy nejsou hrou s nulovým součtem; všichni mohou získat, ale i ztratit.

Na rozdíl od liberálů merkantilisté neoddělují obě sféry. Naopak považují ekonomickou sféru za podřízenou mocenské sféře.⁷ Raison d'état je určující jak pro mocenské, tak i pro hospodářské vztahy. Týká se to především otázek směru a struktury zahraničního obchodu, přístupu zahraničních investic, podpory vybraných průmyslových odvětví apod.

Jacob Viner charakterizoval merkantilistickou pozici ve čtyřech bodech:⁸

- a) bohatství je zcela nezbytným prostředkem moci;
- b) moc je nezbytným prostředkem nabývání a udržení bohatství;
- c) bohatství a moc jsou konečnými cíli státní politiky;
- d) v dlouhém období jsou tyto cíle v souladu, i když občas je nezbytné přinést hospodářské oběti v zájmu vojenské bezpečnosti.

Zatímco mocenské a ekonomické zájmy státu nejsou v zásadě v rozporu, vztahy mezi státy rozporné jsou. Hlavní dimenzí mezistátních vztahů jsou vztahy mocenské, kde platí, že se zvýšení moci jednoho děje vždy na úkor druhých. To platí i pro hospodářskou sféru. Merkantilisté sice souhlasí s názorem, že na obchodu vydělají všichni, ale oprávněně namítají, že výsledný výnos je mezi účastníky většinou rozdělen nerovnoměrně. Stát, jenž získá větší díl, posiluje svou pozici ve srovnání se státem, který získává menší díl. Zatímco liberálové zdůrazňují absolutní výnosy z obchodu, merkantilisté se soustřeďují na relativní výnosy. Zranitelnost státu zvyšují také hospodářské svazky s vnějším světem a tato depen-

dence může vést i k ohrožení mezinárodní bezpečnosti. Mezinárodní vztahy jsou v zásadě hrou s nulovým součtem, tj. výhody lze získávat jen na úkor druhých.

Nyní je již zřejmé, že jak liberalismus, tak i merkantilismus mají své protějšky v teorii mezinárodních vztahů – v idealismu a v realismu. Z pohledu teorie mezinárodních vztahů můžeme říci, že liberalismus a merkantilismus předkládají ekonomické argumenty pro idealismus a realismus.

Liberalismus

V této části se pokusím o charakteristiku některých liberálních přístupů k mezinárodním vztahům ve vztahu k mezinárodní integraci.

Ekonomický liberalismus

Základní teorií ekonomického liberalismu v oblasti mezinárodní ekonomie je teorie komparativních výhod, formulovaná Davidem Ricardem. Paul Samuelson údajně nazval tuto teorii tou „*nejkrásnější myšlenkou v ekonomické vědě*“. Teorie komparativních výhod v zásadě říká, že na zapojení do mezinárodního obchodu musí každá země vydělat, byť by její vnitřní podmínky produkce byly sebenevýhodnější. Celní bariéry pohybu zboží připravují zemi o obchod, tedy i o blahobyt. Ricardova klasická formulace sice díky rozvoji ekonomického myšlení doznala značné změny, ale základní logika, že mezinárodní obchod je všestranně výhodný, přetrvává.

Teorie komparativních výhod tedy představuje důležitý argument ve prospěch mezinárodní integrace, chápané jako odstraňování bariér mezi národními trhy zboží a služeb. Zóna volného obchodu či celní unie jsou ospravedlnitelné v termínech teorie komparativních výhod. Bariéry pohybu zboží a služeb však nejsou jedinou překážkou optimální alokace zdrojů. Další překážkou jsou překážky pohybu výrobních faktorů práce a kapitálu. Jejich odstranění budou proto liberálové považovat rovněž za racionální.

Protože se tak dostávám k pojetí integrace ekonomických liberálů, použiji v tomto případě Machlupovu definici: „... [stav, kdy – pozn. aut.] *všechny vstupy mohou vstupovat do soutěže o použití při produkci všech představitelných výstupů a všechny výstupy mohou soutěžit o alokaci všech možných vstupů. V tomto propojení a v této vzájemné závislosti všech ekonomických aktivit vidím podstatu všeobecné ekonomické integrace. Toto je základní princip a týká se stejně každé jednotlivé země, skupiny zemí či celého světa.*“⁹

Takto definované stadium integrace se v literatuře obvykle nazývá *úplná ekonomická unie*¹⁰ a od stadia *ekonomické unie* se liší nezbytností integrace všech hospodářských politik. Právě integrace politik představuje z našeho hlediska významný mezník. Pouhé odbourávání bariér, ať už v rámci celní, či ekonomické unie, představuje podle Tinbergena tzv. negativní integraci,¹¹ při níž nemá smysl uvažovat o vytváření integračních institucí, neboť ze strany států jde o zdržení se určité činnosti. Naopak integrace hospodářských politik představuje významný podnět k „zaujetí“ institucionalistického postoje, neboť předpokládá podnikání poměrně častých společných kroků všech účastníků integrace.

Přítom odpověď na otázku, zda by v tomto stadiu integrace měla vzniknout integrační instituce, která by přebírala některé funkce národního státu, není jednotná. Zatímco v prvních stadiích integrace budou argumenty liberální ekonomie jednoznačně převažovat na straně funkcionálního stanoviska (ve významu b), při analýze stadia úplné ekonomické unie, což odpovídá Machlupově definici, se objeví silné argumenty pro institucionální stanovisko, i když nadále přetrvává i funkcionální stanovisko.

Liberalní institucionalismus a funkcionalismus očima teorie her

Domnívám se, že rozdíl mezi institucionalismem a funkcionalismem na této úrovni

pochází z odlišného hodnocení přínosů integrace a jejich distribuce. Pro popis odlišného vidění obou přístupů použijí jednoduchý herně-teoretický model. Domnívám se, že teorie her se svými předpoklady a metodami blíží nástrojům neoklasické ekonomické analýzy (sama dokonce takovým nástrojem je), a proto se nedopustím přílišného zkreslení reality, pokud poznatky této teorie podložím argumenty pro určité směry v rámci ekonomického liberalismu.

Předpokládejme, že každá vláda je schopna ohodnotit důsledky vlastní i partnerovy hospodářské politiky a že do tohoto hodnocení komplexně promítá všechny důsledky svého rozhodnutí, tj. ekonomické, politické, prestižní apod. Předpokládejme, že na základě tohoto hodnocení volí tu variantu, která jí přináší nominálně nejvyšší užitek.

Předpokládejme, že zkoumáme integraci hospodářských politik mezi dvěma státy – např. mezi Německem a Francií. Každý z nich se rozhoduje mezi dvěma hospodářsko-politickými opatřeními (a,b). Důsledky přijetí těchto opatření mohou být zachyceny následujícími maticemi, představujícími alternativní pohledy na problém distribuce výnosů z integrace.

Funkcionalisté – koordinační hra

		Francie	
		a	b
Německo	a	4,4	0,0
	b	0,0	4,4

Institucionalisté – dilema vězňů

		Francie	
		a	b
Německo	a	4,4	0,7
	b	7,0	2,2

Každá matice udává všechny možné kombinace, které mohou nastat při rozhodování dvou hráčů (Německa a Francie) o dvou věcech (a, b). Každá kombinace je popsána dvojicí čísel, z nichž první značí výnos Německa z dané kombinace a druhé výnos Francie z téže kombinace. Proto například ve druhé matici kombinace politiky a na německé straně a politiky b na francouzské straně přinese Německu výnos 0 a Francii výnos 7.

Konkrétní čísla uvedená v maticích jsou libovolná, důležité jsou vztahy nerovnosti, které mezi nimi platí. To je důležitý poznatek, neboť nám umožňuje opustit striktní předpoklad přesné měřitelnosti užítku v kardinálním smyslu a nadále realističtěji předpokládat, že subjekty pouze hodnotí jednotlivé situace v termínech „lepší než“ či „horší než“ (ordinální přístup). Konkrétní čísla byla použita pouze pro lepší srozumitelnost.

Matice s těmito nerovnostmi mají jednu společnou vlastnost (kromě toho, že nemají nulový součet), představují totiž určité dilema volby. Toto dilema nejlépe pochopíte, pokud si představíte sami sebe na místě jednoho z hráčů, jenž má zvolit buď a, nebo b, aniž by měl možnost vidět, jak se rozhodl druhý hráč. V prvním případě bude věcí náhody, zda oba získají po čtyřech jednotkách, či zda nezískají vůbec nic. Ve druhém případě se nakonec

ukáže jako nejvýhodnější zvolit b s nejpravděpodobnějším výnosem dvou jednotek, ačkoli v situaci (a,a) by na tom oba byli dvakrát tak lépe.

Pro tyto zvláštní vlastnosti získaly obě situace vlastní pojmenování. První matici se říká koordinační hra, zatímco druhá se nazývá dilema vězňů. Koordinační hra je charakteristická tím, že má dva rovnocenné rovnovážné body, umístěné na diagonále (a,a) a (b,b). Dilema vězňů má jeden rovnovážný bod, který není ani pro jednoho hráče zvláště výhodný (b,b). Obě situace jsou hry s kladným součtem, kde existují vzájemně výhodné i vzájemně nevýhodné situace (u nulového součtu takové situace neexistují, výhoda jednoho hráče je zároveň nevýhodou druhého).

U koordinační hry není problémem dohodnout se na strategii. Přitom je důležité, aby se oba státy rozhodly stejně – buď (a,a), nebo (b,b) –, což každému z nich přinese stejný užitek čtyř jednotek. V této situaci stačí, pokud např. Francie dá Německu najevo, že zvolí a. Německo by jednalo samo proti sobě, kdyby volilo b. Pokud mají otázky integrace hospodářských politik tento charakter, potom skutečně není třeba vytvářet mezinárodní instituce, protože vládní harmonie zájmů a dilema volby lze překonat pouhou komunikací. Ve prospěch funkcionalistů by mluvila i situace popsateľná maticí s jediným rovnovážným bodem, který je nejvýhodnějším bodem pro oba hráče, a proto zde vlastně ani žádné dilema volby nevzniká.

Dilema vězňů popisuje mnohem složitější situaci. Racionálně jednající hráči skončí v bodu (b,b). Bod (a,a) je sice výhodnější, nicméně pokud např. Německo počítá s tím, že Francie zvolí a, je pro Německo výhodnější zvolit b, neboť mu přináší vyšší zisk a naopak. Francie tuto úvahu Německa zná (je racionální), a proto a nevolí, což Německo ví a počítá s tím, že Francie zvolí b. Bod (a,a) tedy není stabilní. Stabilním bodem je bod (b,b), protože pokud Německo počítá s tím, že Francie zvolí b, je pro Německo nejvýhodnější volbou rovněž b a naopak. Nikdo z hráčů nemá důvod, aby se od své strategie odchýlil (bod je v nashovské rovnováze). Bod (b,b) je však tím nejméně výhodným bodem celé hry (jako jediný není paretovsky optimální). Existuje nějaký kontext, jenž by oběma hráčům umožnil hrát (a,a)?

Pokud se hraje hra pouze jednou a hráči se už nikdy nesetkají, tak nikoli. Na rozdíl od koordinační hry pouhá komunikace zde nestačí. Hráči se sice mohou domluvit, že každý zvolí strategii a, nicméně nemají záruku, že se partner bude chovat smluveným způsobem a že se spokojí se čtyřmi jednotkami, když porušení úmluvy mu jich přinese sedm. Připomeňme, že veškeré náklady spojené s porušením dohody jsou již započítány v uvedených výnosech.

Cestu ven nabízí teorie opakovaných her (superher), která říká, že pokud oba hráči hrají dilema vězňů nekonečněkrát, bod (a,a) se stává rovnovážným bodem.¹² Tato věta má i svůj matematický důkaz, který se opírá o to, že v nekonečné hře je dost příležitostí „potrestat“ snížením výnosu ze hry toho, kdo poruší domluvu.

Nekonečno je samozřejmě matematickou abstrakcí a každá reálná interakce má svůj konec. Empirické výzkumy však potvrdily, že se hráči chovají jakoby v nekonečné hře už v situacích, kdy nepředpokládají, že hra v nejbližší době skončí. Zásadní otázkou se tedy stává, jak hráči celou hru vnímají, či – přesněji řečeno – jak zajistit, aby hráči vnímali hru jako pokračující do daleké budoucnosti.

Možnou odpovědí je zajistit podmínky pro co nejintenzivnější interakci obou hráčů vytvořením mezinárodní organizace. Stálá mezinárodní organizace na jedné straně vytváří percepci nekonečna a na druhé straně ztěžuje porušení úmluvy (např. kolektivními sankcemi, ztrátou prestiže), čímž mění výplatní strukturu matice. Výnos sedmi jednotek vyplývající z porušení se snižuje, a pokud klesne pod čtyři jednotky, hra přestává být dilematem vězňů a stává se hrou, kde rovnovážný bod je zároveň nejvýhodnějším bodem pro oba hráče.

Má-li mezinárodní spolupráce charakter dilematu vězňů, založení mezinárodní organizace může být cestou k vyvedení spolupráce ze slepé uličky.

Funkcionalismus

Funkcionalismus, o němž budu pojednávat nyní, patří k základním teoriím mezinárodních vztahů. Ve své základní formě byl formulován Davidem Mitranyem v roce 1943.¹³ Abych ho odlišil od pojmu definovaného v úvodu, budu o Mitranyho teorii hovořit jako o „funkcionalismu“.

Funkcionalismus měl být odpovědí na otázku, kterou si v době jeho vzniku kladlo čím dál tím více lidí: Jak zajistit, aby se hrůzy světové války znovu neopakovaly?

Funkcionalismus se definuje jako alternativa k světovému federalismu a k úsilí o vybudování jakési nové Společnosti národů v podobě OSN. Tato federalistická a idealistická řešení jsou odmítnuta na základě jejich neúspěšné aplikace v období mezi dvěma světovými válkami. Mitranyho kritika meziválečného období má však zcela jiný charakter než například kritika E. H. Carra v jeho *The twenty years' crisis*,¹⁴ jež patří k základům moderního politického realismu. Mitrany se tedy staví kriticky ke zkušenostem se Společností národů, nicméně zároveň odmítá návrat k realpolitice.

Funkcionalisté jsou přesvědčeni o tom, že efektivní mezinárodní spolupráce nemůže vzniknout na základě diplomatických jednání a na základě mezinárodněprávních závazků států. Nemá význam uzavírat smlouvy, pakty a charty, jejichž dodržení se stejně nakonec stává otázkou libovůle států. Naopak mezinárodní spolupráce nejsnáze vznikne při řešení velmi konkrétních problémů na neformálním základě. Otázka, zda k dosažení světového míru je třeba, aby „*obecná forma* [mezinárodní spolupráce – pozn. aut.] *byla formálně předem stanovena a teoreticky zdůvodněna, či aby se tato forma sama postupně utvářela na základě praxe*“,¹⁵ je zodpovězena jednoznačně ve prospěch druhé možnosti.

Tato spolupráce má tři hlavní znaky; je otevřená, neideologická a flexibilní. Otevřená znamená přístupná každému, kdo se jí chce účastnit. Funkcionalisté výslovně odmítají regionální integraci, protože podle jejich názoru neřeší problém systému států, ale pouze vede k vytváření větších celků.

Mezinárodní spolupráce by se též měla vyhýbat ideologickým otázkám, které státy rozdělují. Jak Mitrany poznamenává: „*V mnoha oblastech byla mezistátní opatření dohodnuta a rozvinuta přímo na konferencích technických expertů..., aniž by bylo třeba zapojovat komplikovaný aparát politických a diplomatických cenzorů.*“¹⁶ V tomto případě jde o tradiční liberální předpoklad spočívající v možnosti oddělení ekonomické a mocenské sféry, jak o něm mluví Gilpin.

Flexibilita má být zajištěna tím, že se spolupráce nebude uzavírat do svěřací kazajky předem daných mezinárodních smluv, nýbrž se bude neustále přizpůsobovat podnětům z praxe. Mitrany si v této souvislosti bere příklad z Rooseveltova Nového údelu, kdy došlo k zásadním změnám ve fungování americké společnosti beze změn v Ústavě USA, „*došlo k obrovským ústavním změnám, aniž by se změnila ústava sama*“.¹⁷

Na základě těchto principů funkcionalisté předpokládají vznik určitých mezinárodních organizací. Aby však zdůraznili jejich praktický charakter, mluví o úřadech (agency). Tyto úřady budou koordinovat spolupráci v určité úzké oblasti, kde se potřeba koordinace sama objeví. Šíře oblasti spolupráce a její orgány automaticky vyplývají z povahy problému. Funkcionalisté přitom hovoří o „*technickém sebeurčení*“¹⁸ celého procesu. Funkce, která má být plněná, sama určuje své optimální nástroje. Jako příklady již existujících organizací tohoto typu jsou uváděny: Mezinárodní telegrafní unie, Mezinárodní organizace práce, Mezinárodní železniční unie či různé válečné spojenecké plánovací úřady.

Na základě této logiky by měla vzniknout řada úzce specializovaných mezinárodních institucí globálního rozsahu, jimž budou předány určité úzké výkonné pravomoce. Tato dílčí integrace pak může dosáhnout vyššího stadia, kdy dochází ke koordinaci mezi jednotlivými mezinárodními úřady, působícími ve stejné oblasti (např. koordinace mezi silniční, železniční a leteckou dopravou). V případě vzájemné výhodnosti může tento proces pokračovat až k úplné integraci. Mitrany však výslovně odmítá předem diskutovat o nějakém

plánu či dynamice této integrace, neboť hlavními výhybkami tohoto procesu jsou podle jeho názoru kritéria užítka zúčastněných.

Mitranyho „funkcionalismus“ odpovídá funkcionalismu ve významu a) a zároveň institucionálnímu ve významu b). Mitrany výslovně odmítá funkcionalismus ve významu b), když několikrát označuje filozofii *laissez faire* za přežitek.¹⁹ Na proces integrace se dívá především ekonomickými brýlemi. Přitom jako kritérium rozhodování zdůrazňuje maximalizaci užítka a odmítá ho napasovat do předem stanovených schémat, protože si uvědomuje jeho spontánnost. Na rozdíl od ekonomických liberálů, k jejichž institucionálnímu směru má však blízko, vidí Mitrany smysl celého procesu v zajištění světové bezpečnosti prostřednictvím prorůstání států a technokratické vlády odideologizovaných mezinárodních úřadů.

Neofunkcionalismus

Neofunkcionalismus je poněkud zavádějící název pro teoretické paradigma formulované na přelomu 50. a 60. let Ernstem Haasem.²⁰ Z názvu neofunkcionalismus by se dalo usuzovat – a bývá to tak často prezentováno –, že jde o jisté kvalitativně nové rozvinutí mitranyovského „funkcionalismu“. Při bližším pohledu však pomyslná pupeční šňůra mezi „funkcionalismem“ a neofunkcionalismem mizí.

Neofunkcionalismus vznikl na základě analýzy rané fáze procesu evropské integrace. Na rozdíl od „funkcionalismu“ je tedy regionálně zaměřen. Integraci definuje jako politický proces a lze říci, že klade větší důraz na institucionální charakter procesu. Neofunkcionalisté jsou proto někdy nazýváni „*federalisty ve funkcionalistickém kabátě*“,²¹ což je vzhledem ke skutečnosti, že „funkcionalismus“ vymezil sám sebe jako alternativu k federalismu, dost pozoruhodná charakteristika. Určitou spojnicí je postupnost integračního procesu od jedné oblasti ke druhé. Nicméně zatímco u funkcionalistů se daná oblast sama „technicky sebevymezí“ a k případnému spojení několika oblastí může, ale také nemusí dojít, neofunkcionalisté zobecňují zkušenost ESUO a EHS, kde vymezení oblastí integrace bylo věcí politického či přímo strategického zájmu (uhlí a ocel coby zdroje zbrojního průmyslu). Neofunkcionalisté navíc připisují integraci vnitřní dynamiku poháněnou „přeléváním“ (spillover), kdy si integrace v jedné oblasti vynucuje integraci i v dalších oblastech.

Tato vnitřní dynamika vede k velmi centralizovanému modelu integrace, kdy se jeden integrační model postupně rozlévá do všech oblastí. Funkcionalismus, který nepočítá s přeléváním, naopak vytváří decentralizovaný model integrace, kdy integrační procesy probíhají paralelně v různých oblastech a každá z nich si svou technickou povahou vytváří vlastní model integrace.

Neofunkcionalismus věnuje podstatnou část své pozornosti právě výzkumu institucí, a to jak na mezinárodní (Vysoký úřad ESUO, Rada ESUO), tak na národní (vlády) a subnacionální (politické strany, odbory apod.) úrovni. Za hybnou sílu integrace jsou považovány elity, a to jednak na subnacionální úrovni a jednak v mezinárodních institucích. S tím souvisí jeho důraz na politický charakter procesu integrace, čímž se blíží chápání institucionální integrace ve významu a). Haas výslovně rozlišuje liberální přístup od neofunkcionalistického přístupu, který dává přednost stálým institucím.²²

Ilustrativní je Haasova definice integrace jako „*procesu, který působí na politické aktéry v několika různých národních podmínkách [státech – pozn. aut.] tak, že přesouvají své loajality, očekávání a politické aktivity k novému centru, jehož instituce mají či usilují o jurisdikci nad původními národními státy*“.²³

Integrace je tedy pojímána jako proces, jenž se odehrává především v myslích určitých vlivných jedinců. Klíčový proces přelévání je právě oním přesunem loajalit a očekávání, který se projevuje v přesunu politických aktivit. Haas se v této souvislosti zabývá také otázkou mnohonásobné loajality, tj. loajality vůči několika centrům, která se opět stává aktuální v postmoderních přístupech k mezinárodním vztahům. Tento přístup neofunkcionalismu jen potvrzuje jeho odlišnost od technického vidění „funkcionalismu“.

Merkantilismus

Merkantilisté odmítají liberální přístup z několika již výše naznačených důvodů. Vážnou výhradu mají především k teorii komparativních výhod.²⁴ Namítají, že dělení výhod z obchodu je nerovnoměrné, a to ve prospěch vyspělejšího partnera. Zapojení do mezinárodního obchodu tak konzervuje zaostalost. Tomu lze podle jejich názoru předejít, pokud si státy uvědomí, že komparativní výhody nejsou statické a na jejich vůli nezávislé, nýbrž že je možné je cílevědomou politikou státu měnit. Stát si tedy může komparativní výhody sám vytvořit. K tomu ovšem musí často omezit své zapojení do mezinárodního obchodu (např. prostřednictvím ochranných cel). Merkantilismus je tedy teorií ekonomického nacionalismu.

Zatímco u liberalismu bylo možné najít několik různých přístupů k mezinárodní integraci, u merkantilismu je situace poněkud odlišná. Vzhledem k jeho povaze je vlastně překvapující, že k integraci existuje i jiný postoj než jednoznačné odmítnutí.

Z toho, co bylo o merkantilismu řečeno, vyplývá, že je školou protekcionismu, která považuje zapojení do mezinárodních vztahů přes jeho dočasné výhody za potenciální hrozbu. Je přirozené, že by v současném interdependentním světě bylo konzistentní trvání na takovém stanovisku neudržitelné. Merkantilisté proto musejí trochu slevit a najít nějaké druhé nejlepší řešení, které by zajišťovalo národní zájmy státu.

Tímto druhým nejlepším řešením může být regionální integrace. Ta je pro merkantilisty *do určitého stadia* ekonomickou obdobou mocenské aliance. Podobně jako aliance přispívá ke zlepšení mocenské pozice státu, neboť ekonomický potenciál je zdrojem moci a umožňuje mu zachovat si svrchovanost (proto s výhradou do určitého stadia). Jistým problémem je přirozeně menší pružnost integrace jako nástroje mocenské politiky ve srovnání s aliancemi; z integrace nelze tak snadno vystoupit, ani se do ní nedá tak snadno vstoupit.

Merkantilismus může k otázce institucionalismu zaujmout dvojí postoj. Záleží na tom, která jednotka analýzy je rozhodující z hlediska mocenského uspořádání. Pokud je rozhodující jednotkou stát, což jsme až doposud předpokládali, merkantilismus bude velmi skeptický k vytváření mezinárodních institucí či k přenášení pravomocí na tyto instituce a naopak se bude snažit ponechat moc v rukou státu. Odmítne tedy institucionalismus ve smyslu b). Je však možné předpokládat, že bude integraci chápat ve smyslu institucionalismu a) či funkcionalismu a), neboť vzhledem k nadřazenosti politicko-mocenských cílů nelze nechat integraci spontánní průběh. V dějinách evropské integrace zastával podobné stanovisko generál de Gaulle, jehož hlavním cílem bylo posílit postavení Francie prostřednictvím celoevropské spolupráce. Mluvil však o Evropě vlastní, kde si každý stát zachovává svou suverenitu. Tomuto přístupu se také říká mezivládní přístup a v evropské integraci dává přednost Radě ministrů Evropské unie a Evropské radě na úkor ostatních institucí, zejména Evropské komise.

Pokud je rozhodující jednotkou region, merkantilisté budou usilovat o ovládnutí regionu státem a o vytvoření regionálního superstátu. V tomto případě bude úsilí o institucionalizaci maximální, institucionalismus ve smyslu b), neboť se bude jednat o budování institucí vlastního státu a merkantilismus je ideologií silného státu. Tito merkantilisté budou sledovat nadnárodní přístup.

Ukazuje se, že s merkantilistickou ideologií jsou slučitelné celkem tři přístupy k mezinárodní integraci – odmítnutí integrace, mezivládní přístup, nadnárodní přístup.

* * *

Závěrem je nutné říci, že řada škol či spíše ideologií mezinárodní integrace byla v této stati vynechána. Snažil jsem se soustředit na ty, které se pokoušejí přihlížet jak k ekonomickým, tak i k politickým dimenzím procesu mezinárodní integrace. K jejich rozlišení jsem použil jeden z přístupů mezinárodní politické ekonomie. Stranou byl ponechán poli-

tický federalismus, právní teorie integrace, kulturologický pohled aj. Vlastní přínos práce vidím v několika rovinách.

V rovině metodologické jsem použil mezinárodní politické ekonomie a teorie her. Ani jeden z těchto přístupů není běžně používán v české odborné literatuře, týkající se mezinárodních vztahů, a to jak ekonomických, tak politických.

Některé zajímavé závěry získáme při aplikaci analýzy na proces evropské integrace, kde machlupovský funkcionalismus ve významu b) můžeme chápat jako blízký kategorii mezivládní přístup a institucionalismus ve významu b) jako blízký kategorii nadnárodní přístup. Vidíme, že se přívrženci mezivládního přístupu rekrutují ze dvou zcela odlišných táborů. Na jedné straně jde o skalní liberály věřící v nadřazenost neviditelné ruky trhu nad jakoukoli mezinárodní institucí a na druhé straně jde o ekonomické nacionalisty, kteří žárlivě střeží suverenitu svých států. Podobné paradoxy nabízejí i přívrženci nadnárodního přístupu. Na jedné straně zde jsou ti, kteří si myslí, že by se stát měl v zájmu míru a prosperity alespoň částečně zbavit své suverenity, a na druhé straně ti, kdož doufají, že jejich stát v zájmu míru a prosperity naopak rozšíří svou suverenitu i na ostatní státy.

¹ Viz Machlup, F.: *A History of Thought on Economic Integration*. Columbia University Press 1977, s. 33.

² Viz tamtéž, s. 41.

³ Přehled zásadních nástrojů, jež může ekonomická teorie nabídnout k analýze mezinárodní integrace, viz El-Agraa, A. M.: *The Theory and Measurement of International Economic Integration*. MacMillan Press 1989.

⁴ Viz Gilpin, R.: *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press 1987, s. 9.

⁵ Viz tamtéž, s. 26.

⁶ Viz tamtéž, s. 27.

⁷ Viz tamtéž, s. 31.

⁸ Viz Viner, J.: *The Long View and the Short: Studies in Economic Theory and Policy*. Free Press, New York, s. 286.

⁹ Machlup, F.: cit. dílo, s. 20.

¹⁰ Viz El-Agraa, A. M.: cit. dílo, s. 2.

¹¹ Viz Machlup, F.: cit. dílo, s. 21.

¹² K teorii opakovaných her viz např. Osborne, M., Rubinstein, A.: *A Course in Game Theory*. The MIT Press, Cambridge 1996. Viz též Morrow, J. D.: *Game Theory for Political Scientists*. Princeton 1994.

¹³ Viz Mitrany, D.: *A Working Peace System*. The Royal Institute of International Affairs, London 1944.

¹⁴ Viz Carr, E. H.: *The twenty years' crisis*. Papermac 1981.

¹⁵ Mitrany, D.: cit. dílo, s. 10.

¹⁶ Tamtéž, s. 27.

¹⁷ Tamtéž, s. 22.

¹⁸ Viz tamtéž, s. 35.

¹⁹ Viz tamtéž, s. 56.

²⁰ Viz Haas, E. B.: *The Uniting of Europe*. Stanford University Press 1958.

²¹ Krejčí, O.: *Mezinárodní politika*. Victoria Publishing 1997, s. 368.

²² Viz Haas, E. B.: cit. dílo, s. 301.

²³ Tamtéž, s. 16.

²⁴ Viz Gilpin, R.: cit. dílo, s. 182.