

EVROPSKÁ INTEGRACE

Z POHLEDU TEORIE
VEŘEJNÉ VOLBY



MAREK LOUŽEK

KAROLINUM

Evropská integrace

Z pohledu teorie veřejné volby

Marek Loužek

Recenzovali:

doc. Ing. Luboš Smrčka, CSc.

doc. PhDr. Jan Eichler, CSc.

Vydala Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum

Redakce Alena Jirsová

Grafická úprava Jan Šerých

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vydání první

© Univerzita Karlova, 2017

© Marek Loužek, 2017

ISBN 978-80-246-3064-9

ISBN 978-80-246-3079-3 (pdf)



Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum 2017

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

OBSAH

PODĚKOVÁNÍ -----	9
ÚVOD -----	11
I. TEORIE MEZINÁRODNÍ POLITIKY -----	15
1. IDEALISMUS -----	16
2. REALISMUS -----	19
3. SPOR O KONEC DĚJIN -----	25
4. PŘÍSTUP RACIONÁLNÍ VOLBY -----	27
5. TEORIE VEŘEJNÉ VOLBY -----	32
6. PROBLÉM ANALYTICKÝCH ROVIN -----	36
7. SHRUTÍ -----	37
LITERATURA -----	38
II. DĚJINY EVROPSKÉ INTEGRACE -----	41
1. KOŘENY IDEJE -----	41
2. EVROPSKÉ SDRUŽENÍ UHLÍ A OCELI -----	43
3. EVROPSKÉ SPOLEČENSTVÍ -----	47
4. JEDNOTNÝ EVROPSKÝ AKT -----	49
5. MAASTRICHTSKÉ PILÍŘE -----	51
6. EVROPSKÁ ÚSTAVA -----	54
7. LISABONSKÁ SMLOUVA -----	55

8. INTEGRAČNÍ RÉTORIKA	57
9. SHRNUÍ	59
LITERATURA	60
 III. ROZŠÍŘOVÁNÍ VS. OPOUŠTĚNÍ ES/EU	63
1. ČLENSTVÍ V EU – POJEM A PROCEDURA	64
2. ZÁPADNÍ, JIŽNÍ A SEVERNÍ ROZŠÍŘENÍ	66
3. VÝCHODNÍ ROZŠÍŘENÍ EU	71
4. BREXIT	77
5. ASYMETRIE MEZI STARÝMI A NOVÝMI ČLENY	81
6. INSTITUČNÍ PROBLÉMY EVROPSKÉ UNIE	83
7. SHRNUÍ	85
LITERATURA	86
 IV. EKONOMIE EVROPSKÉ INTEGRACE	89
1. PŘÍSTUPY K EVROPSKÉ INTEGRACI	90
2. RACIONALISTICKÝ MODEL MEZISTÁTNÍHO VYJEDNÁVÁNÍ	92
3. PROHLUBOVÁNÍ EVROPSKÉ INTEGRACE	95
4. NÁKLADY A VÝNOSY ROZŠÍŘENÍ EU	99
5. UŽITEK OBČANA A POLITIKA Z ROZŠÍŘOVÁNÍ EU	103
6. TLAK ZÁJMOVÝCH SKUPIN	105
7. PARADOX GLOBALIZACE	108
8. SHRNUÍ	112
LITERATURA	113
 V. INDIKÁTORY HLASOVACÍ SÍLY V EU	117
1. MODEL	117
2. DATA	125
3. EMPIRICKÉ VÝSLEDKY	127
4. VZTAHY MEZI HLASOVACÍMI INDIKÁTORY	135
5. SHRNUÍ	140
LITERATURA	141
 VI. KRIZE EUROZÓNY	145
1. JE EUROZÓNA OPTIMÁLNÍ MĚNOVOU ZÓNOU?	146
2. HOSPODÁŘSKÝ VÝKON EUROZÓNY	148
3. EURO JAKO ZESILOVAČ HOSPODÁŘSKÉHO CYKLU	150
4. ŘECKÁ KRIZE	153
5. VNITŘNÍ PNUTÍ EUROZÓNY	156
6. EURO A ZEMĚ STŘEDNÍ A VÝCHODNÍ EVROPY	159
7. DLUHOVÁ KRIZE	162

8. SHRNU TÍ -----	166
LITERATURA -----	166
 VII. MIGRA ČNÍ KRIZE -----	171
1. ÚVOD -----	171
2. REKORDNÍ IMIGRACE -----	173
3. VÍ TĚZOVÉ A PORA ŽENÍ -----	176
4. VOLNÝ POHYB OSOB V EU -----	179
5. OBAVA ZE STÁRNU TÍ POPULACE -----	181
6. LESK A BÍDA MUTIKULTURALISMU -----	182
7. PROBLÉM DEMOKRATICKÉ LEGITIMITY -----	185
8. UNIJNÍ RECEPTY NA ŘEŠENÍ MIGRA ČNÍ KRIZE -----	187
9. EXISTUJE RACIONÁLNÍ IMIGRA ČNÍ POLITIKA? -----	189
10. SHRNU TÍ -----	190
LITERATURA -----	191
 ZÁVĚR -----	195
 SUMMARY -----	197
PŘÍLOHA -----	201
REJSTŘÍK -----	205

PODĚKOVÁNÍ

Kniha je podstatně doplněnou a rozšířenou verzí studie Loužek, M.: *Rozšiřování EU z pohledu teorie veřejné volby*. Praha, Národohospodářský ústav Josefa Hlávky 2004. Přibyly nové kapitoly o dějinách evropské integrace, krizi eurozóny a migrační krizi, ostatní kapitoly byly podstatně rozšířeny a argumentace prohloubena. Dlouho jsem si nebyl jist, zda má studie vyjít v knižní podobě. Poslední události, zejména brexit, daly knize novou dynamiku a přichází vhodná chvíle, kdy může být publikována. Ze zdánlivě nudného tématu evropské integrace se stalo drama.

Za cenné připomínky ke studii (nebo jejím částem) děkuji doc. Janu Eichlerovi, doc. Luboši Smrčkovi, prof. Františku Turnovcovi, doc. Stanislavu Šarochovi, prof. Petru Drulákovi, dr. Michaela Ševčíkové, Ing. Haně Lipovské, dr. Petru Machovi a Mgr. Lucii Wagnerové. Za pomoc při počítačovém řešení kvantitativní části studie děkuji Mgr. Václavu Sklenářovi z odboru informatiky Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Veškeré chyby jsou mé vlastní.

*Marek Loužek
V Praze, 1. října 2016*

ÚVOD

Od zahájení integračních procesů v Evropě v raných 50. letech 20. století se objevila řada teorií integrace a mezinárodních vztahů, které na ně byly aplikovány. Evropská integrace bývá zkoumána z různých hledisek – institucionálního, historického, ekonomického, politického apod. Ačkoli všechna tato hlediska jsou přínosná, stále chybí analytický přístup, který by jednotlivé přístupy propojil. Naším cílem je ukázat, že vhodným analytickým nástrojem pro zkoumání procesu evropské integrace může být teorie veřejné volby.

Východiskem teorie veřejné volby je předpoklad, že nejen spotřebitelé, ale i politici a státy sledují své vlastní (ekonomické, politické či jiné) zájmy. Teorie veřejné volby umožňuje proces evropské integrace „odidealizovat“ a realističtěji vidět zájmy jednotlivých aktérů v tomto procesu. K evropské integraci nedochází díky altruismu aktérů, nýbrž kvůli racionálnímu sledování individuálních nebo skupinových zájmů.

Politická věda a ostatní sociální vědy vyvinuly množství různých přístupů ke zkoumání evropské integrace. Většina teoretiků integrace ji pravděpodobně viděla jako žádoucí věc, ať už explicitně či implicitně. Evropská integrace byla vnímána jako proces budující mír, bezpečnost a ekonomický blahobyt. Naše monografie opírající se o aparát teorie veřejné volby s tímto zjednodušeným pohledem polemizuje.

Evropská integrace není a priori nic dobrého ani špatného. Jde o výsledek střetávání různých zájmů. V posledních letech však nelze nevidět, že se Evropská unie dostala do krize. Evropské instituce nefungují dobře, Unie trpí demo-

kratickými deficity, důvěra občanů v ni je nízká, vyhrotily se problémy eurozóny, eskaluje migrační krize a některé země (jako např. Velká Británie) podnikají kroky k vystoupení z Unie.

Teorie veřejné volby již byla aplikována na proces evropské integrace jak v ekonomii, tak v politické vědě. Ekonomové zjistili, že EU neexistuje ve „veřejném zájmu“, protože existuje pluralita zájmů a cílů jednotlivých zemí. Politologové se soustřeďují zejména na hlasovací procedury uvnitř evropských institucí. Studie polemizuje s konstruktivistickým přístupem k evropské integraci, který se řídí spíše normativními úvahami než objektivními zájmy.

První kapitola diskutuje tradiční teorie mezinárodních vztahů a alternativní přístup racionální volby k nim. Jsou načrtnuty tradiční i moderní idealismus a realismus, stejně jako debata o konci dějin. Kapitola argumentuje tím, že přístup racionální volby je pro zkoumání mezinárodních vztahů lepším analytickým nástrojem než přístupy ostatní. Jako nový přístup je nabídnuta teorie veřejné volby.

Druhá kapitola líčí dějiny evropské integrace. Analyzujeme kořeny evropské ideje, popisujeme vznik Šestky, cestu k Římským smlouvám, vznik Evropského společenství a britské váhání o členství v Evropském společenství. Analyzován je Jednotný evropský akt, maastrichtské pilíře, vývoj na přelomu tisíciletí, včetně Amsterdamské smlouvy a smlouvy z Nice. Nechybí ani rozbor evropské ústavy, Lisabonské smlouvy a zhodnocení integrační rétoriky.

Třetí kapitola zkoumá průběh rozšiřování vs. opouštění ES/EU. Nejdříve definuje pojem a proceduru získávání členství v EU. Pak stručně načrtává západní, jižní a severní rozšíření ES, stejně jako východní rozšíření EU v letech 2004 a 2007. Rozebrán je brexit – odchod Británie z EU. Připomenuta je asymetrie mezi starými a novými členy a instituční problémy Evropské unie.

Čtvrtá kapitola načrtává ekonomii evropské integrace. Nejdříve zkoumá přístupy k evropské integraci, pak představuje Moravcsíkův „racionalistický“ model mezistátního vyjednávání. Prozkoumány jsou prohlubování evropské integrace a proces rozšiřování unie. Formulován je model užitku politika a občana z rozšiřování EU a připomenut je vliv zájmových skupin. Vysvětlen je paradox globalizace, podle něhož globalizace může vyvolávat politickou reakci, která ji odmítá.

Pátá kapitola zkoumá evropskou integraci kvantitativními metodami. Na základě počtu hlasů v evropských institucích vypočítává indikátory hlasovací síly pro jednotlivé země podle jednotlivých variant rozšíření unie. Zjišťuje, že stávající členové EU nemusí na rozšíření unie nutně „prodělat“ z hlediska své schopnosti ovlivnit (případně zablokovat) rozhodování uvnitř EU. Koaliční indikátory při rozšíření Evropského parlamentu či evropské Rady klesají, nepropadají se však zdaleka o tolik jako relativní síla.

Šestá kapitola rozebírá současnou krizi eurozóny. Vysvětluje, proč eurozóna není optimální měnovou oblastí. Diskutuje hospodářský výkon eurozóny

a upozorňuje na euro jako zesilovač hospodářského cyklu. Zkoumá hospodářský vývoj severního a jižního křídla eurozóny a odhaluje vnitřní pnutí eurozóny. Ptá se, zda euro je vhodné pro země střední a východní Evropy. A rovněž zkoumá dluhovou krizi v rámci eurozóny.

Sedmá kapitola se zabývá migrační krizí. Nejdříve zasazuje migraci do kontextu veřejné debaty. Poté se zamýšlí nad rekordním přílivem imigrace do Evropy a ptá se, kdo z imigrace získává a kdo ztrácí. Analyzuje volný pohyb osob v EU. Ptá se, zda je imigrace lékem na stárnutí populace. Rozebírá silné a slabé stránky multikulturalismu a upozorňuje na problém demokratické legitimacy. Zkoumá unijní recepty na řešení migrační krize. Klade otázku, zda existuje racionální migrační politika.

Studie potvrzuje možnosti teorie veřejné volby pro zkoumání evropské integrace a politických jevů obecně. Ačkoli ekonomie má náskok v porovnání s ostatními společenskými vědami (např. politologií či sociologií) v rozvoji svého analytického aparátu, rozhodně to neznamená, že ekonomové mohou ignorovat důležité poznatky, které již politická věda nashromáždila. Pouze citlivé a vyvážené propojení obou oblastí umožňuje lépe nahlédnout do procesů dnešní Evropy a založit tradici dalšího výzkumu.

TEORIE MEZINÁRODNÍ POLITIKY

Evropská integrace může tematicky spadat do různých disciplín – ekonomie, historie politické vědy či mezinárodních vztahů. Existují různé podoby mezinárodních vztahů, jako analýza zahraniční politiky či výzkum povahy mezinárodních organizací, které jsou v ČR již úspěšně otevírány. Uznávaným oborem je již i mezinárodní politická ekonomie – viz Pearson (1999), Watson (2005), Cohen (2008), Krpec a Pšeja (2011), Sobel (2013), Nolt (2014) či Oatley (2015).

Základy moderních mezinárodních vztahů tvoří vestfálské uspořádání, které se opírá o soustavu nezávislých států, které se zdržují vzájemných zásahů do vnitřních záležitostí (Kissinger 2016). Rovnováha funguje tak, že žádná z politických jednotek nemá dostatečnou moc na to, aby přemohla ostatní, takže nezvítězil žádný zvláštní nárok na pravdu a neutvořila se žádná centrální světová vláda.

Vestfálský systém funguje jakožto rámec mezinárodních vztahů již čtyři sta let. Svět zahrnuje řadu civilizací a regionů, ale všechny uznávají základní princip státní suverenity. Evropa se ve svém konceptu sdílené suverenity pokouší o jisté omezení národních států, sama se však paradoxně nový stát pokouší vytvořit. Dopustila pokles svých vojenských schopností a nemá schopnost reagovat, pokud dojde k porušení univerzálních norem (Kissinger 2016).

V této studii opřeme zkoumání evropské integrace o analytický aparát teorie veřejné volby. Předtím však uděláme krátký exkurz do teorie mezinárodních vztahů. Cílem není jen suše popsat jednotlivé teorie, nýbrž i zaujmout k nim elementární stanovisko. Činíme tak proto, že teorie veřejné volby, jejíž

výhody chceme demonstrovat, nezařazují běžné učebnice do teorií mezinárodních vztahů.

Struktura kapitoly je následující: nejdříve začneme tradičním a moderním idealismem, proti nim postavíme realismus, neorealismus a geopolitiku. Posléze rozebereme spor o konec dějin mezi Fukuyamou a Huntigtonem. V závěru načrtneme základy teorie racionální volby v mezinárodních vztazích a její speciální variantu – teorii veřejné volby, která již byla aplikována na mezinárodní organizace.

1. IDEALISMUS

Mezinárodní vztahy zahájily svou existenci jako obor interdisciplinární, nikoli jako samostatná vědní disciplína, a zůstaly jím v podstatě dodnes. Ačkoli byl obohacován z různých geografických končin, hlavní příspěvky pocházely převážně z Británie a Spojených států. V prvních letech oboru mezinárodních vztahů získal dominantní postavení *idealismus*, což souviselo s atmosférou po první světové válce (Eichler 2013).

1.1 TRADIČNÍ IDEALISMUS

Tradiční idealismus byl ovlivněn politikou amerického prezidenta Woodrowa Wilsona. Wilson spojoval naději na vítězství v první světové válce s představou kvalitativní změny světového politického systému. Starý systém se projevoval podle Wilsona sobeckou rivalitou mezi autokratickými klikami, tajným manévrováním, cynickým kupčením, bezohledností vůči bezbranným a prosazováním zájmů tyranů (Krejčí 2014).

Základní vlastností směrů tradičního idealismu je přesvědčení o možnosti trvalého míru a spolupráce v mezinárodních vztazích a o klíčovém významu institucí pro rozvoj této spolupráce. Idealisté zpochybňují roli státu jako výlučného aktéra mezinárodních vztahů a relativizují jednoznačné oddělování vnitřní a zahraniční politiky. Na stát nelze nahlížet jako na subjekt s jasně definovaným zájmem, nýbrž spíše jako na konglomerát motivů.

Dimenze politicko-bezpečnostní nemusí být pro vývoj mezinárodních vztahů rozhodující. Idealistické směry zdůrazňují roli hospodářských, právních, etických, kulturních a technologických hledisek, které jsou pro mezinárodní vývoj neméně důležité než čisté sledování vlastního zájmu států. Důraz na sobecký sebezájem může podle idealistů vést ke konfliktům, a proto požadují různá normativní omezení států (Drulák 2003).

K nejvlivnějším idealistům před první světovou válkou patřil Norman Angell, jehož dílo „Velká iluze“ (Angell 1910) vyšlo v předvečer první světové vál-

ky a dočkalo se mnoha vydání. V roce 1933 byla Angellovi udělena Nobelova cena míru. Angell rozvíjí myšlenku vzájemné závislosti. Útočná válka není racionální, protože prostřednictvím mezinárodního obchodu a mezinárodních investic lze profitovat ze zdrojů jiných států smysluplněji než cestou vojenské okupace.

Podle idealistů nemá válka smysl a nemůže být racionálním nástrojem státní politiky. První světová válka byla způsobena tím, že vůdcové tehdejšího světa se stále více zaplétali do procesů, které nikdo nebyl schopen kontrolovat. Příčiny války spočívaly v nedorozumění mezi politickými vůdci a nedostatečné aplikaci demokratické odpovědnosti uvnitř států. Napětí, které leželo v základech celého konfliktu, bylo možné odstranit jen šířením principů státní suverenity a demokracie.

Příznačnou vlastností idealistického přístupu byla víra v pokrok (Angell 1910). Systém mezinárodních vztahů je podle nich možné proměnit v mírumilovnější a spravedlivější světový řád pod vlivem probuzené demokracie, vzniku „mezinárodního ducha“, poválečného rozvoje, dobrých skutků lidí, kteří pracují pro mír. Úkolem vědců studujících mezinárodní vztahy je napomáhat šíření pokroku, překonávat nevědomost, předsudky a nepřátelství.

Formulky mírumilovného světového řádu a mezinárodního odzbrojení byly populární, ale poměrně vágní. Jejich provedení bylo svěřeno Společnosti národů, která měla nahradit zprofanované mocenské konfrontace právními mechanismy řešení sporů. Ačkoli členy Společnosti národů byla většina zemí světa a formálně byly zakázány všechny formy narušení míru, žádná země nebyla schopna ani ochotna vynutit dodržení daných úmluv (Kissinger 2016).

1.2 MODERNÍ IDEALISMUS

Teorií, která se dá s jistým zjednodušením zařadit mezi moderní idealismus, je teorie *funkcionalismu*. David Mitrany (1943) zdůraznil některé tradiční idealistické argumenty, jako vzájemná závislost, blahodárný vliv mezinárodních institucí a zpochybnění výlučnosti státu mezi aktéry mezinárodních vztahů. Současně pochyboval o životaschopnosti tržní ekonomiky a obhajoval ekonomické plánování.

Mitrany se domnívá, že řešení mezinárodních otázek musí zůstat v rukou odborníků, kteří pomocí objektivní analýzy určí nejlepší řešení problémů. Vzniknou specializované mezinárodní instituce, jejichž členství a obsah práce budou dány pouze technicky, nikoli politicky. Úřady odborníků budou koordinovány vyššími úřady stejného typu, takže vznikne síť, která uchrání mezinárodní systém před řevnivostí, iracionalitou a válečnými konflikty.

Představa, že za zády politiků vznikne těsné propojení států, které naprosto znemožní válku, je technokratická a současně idealistická. Víra, že vnitro- či

zahraničněpolitické problémy lze řešit neutrálně, bez hodnot, je nesprávná, protože nechápe podstatu politiky. Politika – jak na národní, tak na mezinárodní úrovni – je neustálým střetáváním zájmů, vizí a představ, které jsou nutně normativní a hodnotové.

Funkcionalistická vize, že je možné oddělit svět politiky (s touhou po moci a po vlastním prospěchu) od světa odborníků, kteří budou na základě racionálního zvažování alternativ schopni organizovat uspokojování lidských potřeb, je utopická (Kratochvíl 2008: 82). Jakmile se nepolitici odborníci v mezinárodních institucích chopí moci rozhodovat, dojde – ať se jim to líbí nebo ne – k jejich politizaci.

Jak se od konce 50. let 20. století šířila v mezinárodních vztazích behaviorální revoluce obhajující scientistní metody založené na matematice, zdály se tradiční funkcionalistické texty spíše vizionářskými eseji, které více připomínají starší kantovské projekty věčného míru než přísně vědecká pojednání. Mitranymu se nepodařilo přesně stanovit, zda má jeho pojednání charakter předpovědí, nebo doporučení.

Je příznačné, že funkcionalismus se stal jedním z hlavních směrů teoretické reflexe mezinárodní integrace a návodem strategií, které zdůrazňují nepolitický, praktický charakter evropské integrace. Představa, že hospodářské, sociální či politické problémy v moderním světě jsou takového rázu, že je není možné řešit na národní úrovni, se stala základem evropských integračních snah.

Koncem 50. let 20. století vystoupil na scénu *neofunkcionalismus*. Jeho protagonista Ernst Haas (1958) objevil tzv. efekt „přelévání“ (spill-over). K přelévání dochází, když politické elity dojdou k závěru, že je žádoucí postup integrace do nových oblastí. K efektu přelévání došlo, když se hospodářská integrace v ES/EU posunula v integraci politickou, zahraničněpolitickou či obrannou.

Haasova představa, že integraci nevýhodnou v jedné oblasti budou postižené země vyvažovat prosazením pro ně výhodnějších integračních kroků v oblastech jiných, však nemusí být jedinou variantou. Alternativou může být, že znevýhodněné státy integraci v určité oblasti prostě odmítnou (Kratochvíl 2008: 95). Neofunkcionalismus byl nakonec opuštěn, protože nedokázal uznat roli států jako základních aktérů v mezinárodních vztazích.

Pokračováním neofunkcionalismu je *transnacionalismus*, podle něhož stát již není tím aktérem, kterým býval. Národní stát byl rozvrácen čtyřmi faktory: hospodářskými konflikty, rozmachem mezinárodních komunikací a prostupností státních hranic, rozvojem leteckého vedení boje a jadernými zbraněmi. Podle transnacionalistů je nepravděpodobné, že stát i do budoucna zůstane dominantní jednotkou mezinárodního společenství.

Sklon k mezinárodní integraci existoval i během padesátých let 20. století, avšak teprve transnacionalismus začal tvrdit, že se státní suverenita postupně rozpadá. Převládla představa, že pokud se státy nespojí s jinými podobnými ekonomikami, nebudou již schopny zajistit další hospodářský růst. Firmy dnes

vytvářejí nadnárodní korporace, které se postupně vymykají vlivu národních vlád.

Od transnacionalistů je jen krůček k teoretikům „globalizace“, podle nichž vedle států existují i jiní aktéři mezinárodního dění – nadnárodní korporace a revoluční skupiny – takže nezbyvá nic jiného, než aby se státy spojily, chtějí-li čelit globálním výzvám. Tato ryze politická, v žádném případě ne technicko-neutrální koncepce, byla rovněž argumentem pro zastánce evropské integrace (Gavin 2001).

2. REALISMUS

Opačným přístupem je realismus, který se ve dvacátém století objevil v několika podobách: nejdříve jako tradiční realismus, po druhé světové válce jako neorealismus. Zejména ve Spojených státech představoval realismus po celou druhou polovinu dvacátého století patrně nejvlivnější přístup ke studiu mezinárodních vztahů (Eichler 2013).

2.1 TRADIČNÍ REALISMUS

V roce 1939 přinesl britský historik E. H. Carr nový styl úvah o předmětu oboru. Kritikou způsobu, jímž idealistické názory ovládaly oblast mezinárodních vztahů, byla kniha „Dvacetiletá krize“ (Carr 1946). Stejně jako příbuzné vědní obory byla podle autora i věda o mezinárodní politice zřetelně a upřímně utopická. První vizionářské plány byly nahrazeny logickými úvahami, které značily konec utopického období vědního oboru (Carr 1946: 8–9).

Realisté vykládají mezinárodní vztahy, jaké skutečně jsou, nikoli jaké by měly být. Ústřední otázkou pro realisty je problém moci (Drulák 2003: 55). Moc má řadu dimenzí, ale obvykle rozhoduje materiální základna či vojenská síla. Mezi aktéry mezinárodních vztahů převládá nepřátelství či rivalita. Trvalá spolupráce či mír nejsou možné. Nejdůležitější subjekty mezinárodních vztahů tvoří státy, na něž je třeba se dívat jako na racionálně jednající aktéry.

Díky realismu ztratily mezinárodní vztahy svůj normativní charakter. Carr představil jako „prvního významného politického realistu“ Machiavelliho. Realismus podle něj stojí na třech pilířích: 1. dějiny jsou spojitou řadou příčin a následků, jejichž běh lze pochopit intelektuálním úsilím; 2. praxe neplyne z teorie, nýbrž teorie plyne z praxe; 3. politika není funkcí etiky, nýbrž etika je jednou z funkcí politiky. Morálka je produktem moci (Carr 1946: 63–64).

Idealisty kritizoval Carr za utopismus, který slouží k vytvoření nového světa, zatímco realistická teorie toliko odráží zavedenou praxi. Utopismus je blízký intelektuálovi, který věří v absolutní a nepřekročitelné principy. Realismus

naopak uznává roli kompromisu, postupuje na základě precedentu, zkušenosti a intuice. Zatímco utopismus věří v univerzální etická pravidla, realismus přiznává existenci práva silnějšího.

O popularizaci realistického přístupu se zasloužil Kissingerův učitel Hans Morgenthau ve své knize „Politika mezi národy“ (Morgenthau [1948] 1973). Podle autora, jehož mnozí považovali za ospravedlňovatele mocenské politiky USA po druhé světové válce, existují dvě možnosti jak přistupovat k politice: idealistická a realistická.

Podle první lze racionální a morální uspořádání vytvořit z univerzálně platného souboru mravních zásad. Tento názor, který předpokládá dobrotu lidské povahy, připisuje veškerou neschopnost žít v míru nedostatkům v uspořádání mezinárodního společenství. Podle druhého pohledu je politické dění výslednicí sil, jež jsou bytostně přítomné v lidské povaze. Abychom porozuměli mezinárodním vztahům, je nutné pracovat v souladu s těmito silami a nikoli proti nim.

Realistickou pozici shrnul Morgenthau (1973: 4–16) do několika bodů: 1. politice vládnou objektivní zákony, jejichž kořeny tkví v lidské přirozenosti, 2. pojetí zájmů je třeba definovat z hlediska moci (příliš nepřihlížet k pohnutkám a ideologickým preferencím), 3. podoba a podstata moci nejsou neměnné, nýbrž mění se v závislosti na prostředí, 4. univerzální mravní zásady nelze na jednání států aplikovat, klíčovým zájmem státu je přežití národa, 5. státy své politické kroky formulují pomocí morálky pouze v té formě, jaká jim vyhovuje, 6. platí autonomie politické sféry.

Podle Morgenthaua neexistuje únik ze zla moci. Politika je etikou konání zla. Stát je podle realistů hlavním, ne-li jediným aktérem světové politiky. Světový politický systém funguje na základě konfrontace moci a ambice jednotlivých států. Přírodně-historickým rámcem vztahu států je mocenská rovnováha, která nutí státníky počítat s válkou jako krajním řešením (Krejčí 2014).

Válka propuká, když mír už je pro hlavní aktéry nevýhodný nebo neudržitelný. Naopak mír přichází ve chvíli, kdy válka přinesla tak citelné ztráty a škody a vyžádala si tolik obětí, že už v ní nikdo nechce pokračovat a všichni ji chtějí ukončit a znovu se vrátit do stavu míru (Eichler 2013). Války jsou mimořádně ničivé, ale lze očekávat, že budou poměrně často propukat i v budoucnosti.

Války probíhají v určitých cyklech (Modelski 1987). Politické dějiny světa se vyvíjejí ve znamení řady etap, jimž dominuje ústřední činitel nebo hegemon. Po uplynutí pár desetiletí se udržování mezinárodního uspořádání stává stále nákladnější, až nakonec přesáhne hegemonovy možnosti. Zároveň sílí vliv revizionistických zemí, které se dožadují nového uspořádání a své zájmy nakonec prosadí cestou války, aby se staly hegemony nového mezinárodního uspořádání.

Rozhodnutí pro válku jako způsob dosahování politických cílů je podle realistů výsledkem racionálního rozhodnutí nejvyšších politických činitelů konkrétních států. Na počátku války je vědomé a zdůvodněné rozhodnutí vy-

cházející na obou stranách z kalkulace, podle které je pro dosažení cílů válka vhodnějším nástrojem nežli mír. Realisté nenahlízejí na mír jako na něco trvalého, ale považují jej za dočasné uspořádání (Eichler 2013).

Pevnost a délka míru závisí na rovnováze sil mezi hlavními hráči, respektive na síle vlivu hegemonu. Podle realistů neexistuje žádná nadstátní autorita, která by mohla trvale bránit tomu, aby státy zahajovaly války. Realisté se proto nezabývají úvahami o tom, jak zajistit trvalý mír, protože každý mír je spíše přechodným stavem, zatímco trvalý mír je spíše zbožným přáním.

Důležitým pojmem realistů je národní zájem. Národní zájem státu je dán objektivně, bez ohledu na představy konkrétních představitelů státu a vnitrostátních aktérů. Národní zájem je třeba odhalit, neodvívá se od subjektivních preferencí aktérů. Mezinárodní vztahy jsou pak polem, kde se střetávají různé národní zájmy. Ty jsou nutně rozporné, neboť posílení moci jedněch znamená oslabení pozice ostatních. Pokud se rozporné zájmy vyhroťí, může dojít k válce.

Pointa vestfálského systému spočívala v tom, že kterýkoli stát může být uznán jako člen mezinárodního společenství a přitom si uchovat svou kulturu, zvyky, politiku a náboženství (Kissinger 2016). Očerňovat vestfálskou koncepci jako systém cynické mocenské manipulace je neoprávněné. Vestfálské uspořádání přijalo za východisko mnohost. Dnes je tento systém mezinárodních vztahů etablován a uznáván na všech kontinentech.

2.2 NEOREALISMUS

Proud těch, kdo věří, že stát ve sféře mezinárodních vztahů stále zaujímá dominantní postavení, byl posílen *neorealismem*. Klíčovým dílem neorealismu je studie Kennetha Waltze „Teorie mezinárodní politiky“ (Waltz 1979). Stát se může spolehnout na loajalitu svých občanů a je stále monopolním držitelem legitimní moci. Stát stanovuje pravidla mezinárodního systému, ačkoli ne všichni aktéři musí jednat podle nich. Klíčovým pojmem neorealismu je „hegemonická stabilita“.

V raném díle „Člověk, stát a válka“ reprezentuje Waltz (1959) ještě realistický přístup. Příčiny válek vidí ve třech rovinách: 1. na úrovni jednotlivce v lidské sobeckosti a zaostalosti, 2. na úrovni státního uspořádání, kdy je válka spojována v souvislosti s nedemokratickým či imperialistickým charakterem státu a 3. na úrovni systému, kdy k válce dochází v době všeobecné nejistoty v prostředí svrchovaných států. Waltz kritizuje většinu přístupů proto, že se soustředí toliko na jeden druh příčin a pomíjí ostatní.

Mezinárodní vztahy se vyznačují anarchickou strukturou, která se odlišuje od hierarchické struktury domácí politiky (Linklater 2003: 155–177). Zatímco v domácí politice jsou vztahy mezi jednotlivými aktéry vymezeny ústavou, kde působí suverén, mezinárodní vztahy žádnou ústavu ani suveréna nemají, jde