

# Nový regionalismus ve světové ekonomice

## Příklad Spojených států amerických v podmínkách západní hemisféry

PAVEL NEUMANN

### New Regionalism in World Politics

### Example of United States of America in Conditions of West Hemisphere

**Abstract:** This article deals with regional integration agreements as one of the key tendencies of the international economic relations. Regionalism could be a way of the world trade liberalisation opening its multilateral form alternative. The U.S. started to emphasise the regional integration in the late 1980s. Nowadays, the reason for American approach is often said to be due to the competitive liberalisation strategy. Within the regional liberalisation, the important U.S. interests can be supported more efficiently than in its multilateral form. The establishment of NAFTA serves as an example in the North America. Nevertheless, further regional integration based on the FTAA completion is much more difficult as the NAFTA experience cannot be simply applied to other integration agreements. Concerning the U.S. approach, a conclusion can be drawn that despite their general acceptance of multilateralism the U.S. uses regional integration agreements pragmatically to compensate for the insufficiency of the multilateral liberalisation.

**Key words:** regional integration agreements, USA, NAFTA, FTAA, multilateralism, world trade liberalisation.

### ROSTOUCÍ REGIONALISMUS – KONFRONTACE S JINÝMI PŘÍSTUPY: VYMEZENÍ PROBLÉMU

Regionální integrační dohody (*regional integration agreements – RIA*) představují jeden z hlavních směrů vývoje mezinárodních ekonomických vztahů. K rozvoji těchto dohod dochází zejména v posledním desetiletí, respektive již od druhé poloviny 80. let. V jejich rámci probíhá nyní více než jedna třetina, podle jiných pramenů až polovina světového obchodu (*Oxford University, 2000, s. 1*).

Posun k regionalismu jako ke stěžejní tendenci signalizují především rostoucí počty dohod. V roce 2002 existovalo např. 162 regionálních obchodních dohod, z nichž jedna polovina vznikla po roce 1995. Podle odhadů by jejich počet mohl vzrůst dokonce na 300 do roku 2007 (*Harvard University, 2004*).

Regionální dohody nezaznamenávají pouze kvantitativní nárůst; v integračním schématu dochází rovněž k výrazným kvalitativním změnám (*Oxford University, 2000, s. 1–3*). Jde především o prohlubování forem integrace. Dohody již vesměs nepředstavují pouhou redukci obchodních bariér, nýbrž jsou poměrně komplexním řešením liberalizace vzájemných ekonomických vztahů, zahrnujícím jak volný pohyb zboží, tak i služeb a investic. Relativně široké uvolnění pohybu výsledků výroby, tak i části jejích faktorů se již netýká pouze Evropské unie (EU), považované dosud za jediný typický případ hluboké integrace, ale proniká i do ostatních regionů.

Dále přechází regionální integrace od uzavřeného regionalismu k otevřenému modelu; dochází k poklesu vysokých vnějších celních bariér směrem k otevřenějšímu schématu, více podporujícímu mezinárodní obchodní výměnu. Konečně poslední změnou je rychlý nárůst integrace mezi rozvinutými a rozvojovými zeměmi.

Regionalismus je považován především za jednu z možných voleb v rámci procesu postupující světové obchodní liberalizace. Země volí buď unilaterální, nebo preferenční (dvoustrannou či vícestrannou), či multilaterální (mnohostrannou) liberalizaci. Při nárůstu regionálních preferenčních dohod se hlavní dilema liberalizace v současnosti koncentruje právě do vztahu regionalismu a multilateralismu (*Andriamananjara, 2003, s. 1*).

*Unilateralismus* znamená jednostranný přístup, při němž země postupuje shodně vůči všem obchodním partnerům, nezaujímá vůči nim diferencované (preferenční) přístupy. Preferenční přístup (*bilateralismus* či vícestranná preference) pak představuje vznik zvláštních vztahů mezi partnery, založených na odstranění vzájemných obchodních překážek. Redukce těchto bariér může přinášet prospěch účastníkům preferenčních dohod, jestliže vede k vytváření obchodu (*trade creation*). Nese však sebou i případné riziko negativního efektu odchylování obchodu (*trade diversion*), které vzniká diskriminací států-nečlenů dohody.

*Multilateralismus* předpokládá, že do procesu uvolňování obchodu jsou zapojeni všichni potenciální obchodní partneři (dnes konkrétně členské státy Světové obchodní organizace /WTO/). Mnohostranný přístup, na němž jsou založena jednání zainteresovaných zemí, plně respektuje postoje všech zúčastněných a liberalizace obchodu probíhá obecně na základě reciprocity a nediskriminace.

Po druhé světové válce převládal multilateralismus. V obecnosti existuje i nyní formální konsenzus o převaze či preferenci multilaterálního přístupu. Protože však mezinárodní ekonomické prostředí často činí sjednávání mnohostranných dohod mimořádně obtížným, jsou preferenční dohody často považovány za praktičtější a snazší cestu k širší liberalizaci (*Andriamananjara, 2003, s. 1*).

Názor na přednosti obou přístupů, multilateralismu a preferenčních regionálních dohod, není jednoznačný mezi jednotlivými autory, ani pokud jde o hlavní světové ekonomické organizace; zda jde v případě regionalismu o stupeň k volnému globálnímu obchodu, nebo představuje překážku v multilaterální obchodní liberalizaci.<sup>1</sup>

Již autoři, kteří v minulosti předkládali teoretickou reflexi regionalismu, se neshodovali na jeho významu ani hodnocení. Regionální dohody jsou přirozené a pochopitelné z hlediska diverzifikace a ekonomické specializace sousedících zemí i z hlediska rostoucí konkurence ve světě, která vyvolává zesílenou ochranu národní ekonomiky, popřípadě regionu. Zatímco někteří teoretici shledávají jako zdůvodnitelné a pozitivní, že pásmo volného obchodu přechází ve vyšší integrační formy, jako je celní unie a hospodářská unie,<sup>2</sup> jiné názorové proudy, většinou neoklasické,<sup>3</sup> se staví k regionální integraci zdrženlivě až odmítavě a poukazují na daleko větší význam globální liberalizace, respektive celosvětové integrace (*Eseje o nemarxistických teoriích..., 1970, s. 71*).

Názorová diferenciaci trvá i v současnosti. Podle názoru expertů OECD neexistuje sice žádný důkaz, že regionalismus způsobuje vyšší cla, nelze však akceptovat ani argument, že posiluje liberalizační dynamiku a usnadňuje mnohostranné uvolňování obchodu. Regionální obchodní dohody mohou tedy doplňovat, nikoli však nahradit koherentní mnohostranná pravidla a progresivní multilaterální liberalizaci (*Oxford University, 2000, s. 10; OECD, 2003, s. 2*). Jiná stanoviska charakterizují současnou obchodní liberalizaci otevřeně jako kompromisní střední cestu, souběh ambiciózních multilaterálních obchodních jednání a již existujících či sílících regionálních dohod (*Hilaire – Yang, 2003, s. 3*).

Někteří ekonomové, vycházejíce z různých pozic, vyslovují v současnosti nesmlouvavou kritiku regionálních dohod, narušujících proces multilaterální liberalizace.<sup>4</sup> Vyhraněný kritický názor vyjádřili i někteří vedoucí představitelé WTO. Podle nich současná hustá pavučina regionálních obchodních dohod vytváří složitou síť obchodních režimů, a tak vzniká riziko pro globální obchodní systém (*Panitchpakdi, 2002*). Pravidla WTO sice for-

málně připouštějí existenci preferenčních dohod, v jejichž případě je suspendována platnost doložky nejvyšších výhod, základního principu multilateralismu, která jinak obecně vylučuje diskriminační zacházení mezi partnery. Nicméně mezi představiteli WTO a dalšími příznivci multilateralismu je pozorovatelná skepse, která vyplývá z rostoucího kvanta regionálních dohod.

Regionální integrace může být ovšem pro řadu zemí atraktivnější ve srovnání s unilaterální nepreferenční liberalizací. Umožňuje totiž jednotlivé zemi lepší přístup na vybrané partnerské trhy. Partneri si poskytují reciproční preference a jsou chráněni před růstem mezinárodní konkurence. Pro mnoho zemí je liberalizace na preferenční, respektive regionální bázi jednodušší než unilaterální či multilaterální přístup. Vybrané země proto začínají liberalizaci právě vstupem do regionální integrace.

Z důvodu nárůstu počtu i změny kvality regionálních dohod se v posledních letech objevily názory, že regionalismus přechází do další vlny,<sup>5</sup> spjaté zvláště s fází 90. let a s počátkem nového tisíciletí, která postupně zasahuje všechna centra světové ekonomiky. V těchto souvislostech si tato stať vytkla za úkol zaznamenat některé hlavní posuny, spojené s procesem regionální integrace, jak se promítají do současné pozice USA a situace v západní hemisféře. Stať usiluje jednak o postizení důvodů příklonu Spojených států k regionálním (bilaterálním, preferenčním) přístupům. Dále se zaměřuje na popis vývoje regionální tendence (v souvislosti se změnami ekonomické pozice USA) s důrazem na procesy v americkém makroregionu. Nakonec chce i ukázat, jakou mají zmíněné tendence souvislost s probíhající teoretickou a praktickou konfrontací multilateralismu a regionalismu v procesu globální světové liberalizace.

### **PŘÍSTUPY USA V PROCESU REGIONÁLNÍ A MULTILATERÁLNÍ LIBERALIZACE: VÝVOJOVÉ TENDENCE**

Spojené státy jsou nyní jedním z typických reprezentantů kompromisního přístupu k integraci či liberalizaci, protože předkládají liberalizační návrhy v rámci WTO, ale současně vedou aktivní jednání a uzavírají regionální obchodní dohody s různými partnery. Tento přístup vychází z tezí, které rozvíjí v posledních letech současná americká administrativa. Jednou z nich je tzv. *doplňkový regionalismus (additive regionalism)*, (Hilaire – Yang, 2003, s. 3). Podle představitelů administrativy jsou v jeho rámci uzavírány dohody o volném obchodu s hlavními obchodními partnery, které jsou pak prvkem doplňujícím multilaterální liberalizaci. Pomáhají i vytvořit společný jednací postup s partnery nebo kompenzovat pomalý postup v multilaterálních jednáních.

Mimořádný, i když nikoli jednoznačný ohlas zaznamenala v poslední době strategie tzv. *konkurenční liberalizace (competitive liberalization)*.<sup>6</sup> Tuto strategii zdůraznil např. americký zmocněnec pro obchod R. Zoellick (*Weintraub, 2003, s. 1*). Podle jeho názoru mají Spojené státy vyjednat snížení obchodních bariér na mnoha fórech: bilaterálním, vícestranném (*plurilateral*), regionálním i globálním. Víceré země, které budou postupovat podle této strategie, si pak budou konkurovat navzájem v otevírání svých trhů, motivovány obavami ze ztráty výhod, zůstanou-li mimo tento proces.<sup>7</sup> Příkladem je údajně uzavření *Severoamerické dohody o volném obchodu (North American Free Trade Agreement – NAFTA)*, kdy potenciální preference na americkém trhu povedou další země západní polokoule k odhodlání vytvořit široké, celoamerické pásmo volného obchodu. Konkurenční liberalizace nakonec vyústí v jednotnou celosvětovou zónu volného obchodu (*Andriamananjara, 2003, s. 2*).

Zmíněná konkurenční liberalizace souvisí i s tzv. *dominovou teorií regionalismu*. Podle ní je současná vlna regionalismu způsobena dvěma charakteristickými událostmi: zformováním NAFTA a završením jednotného vnitřního trhu Evropských společenství, které rozpoutaly dominový efekt (*Baldwin, 1995*).

V čem tkví zdroj těchto relativně nových přístupů Spojených států? Mění se postoje k liberalizaci, jak byly výše nastíněny, mají svůj základ v postupných změnách vnitřních i vnějších podmínek, které ovlivňovaly rozvoj americké ekonomiky po druhé světové válce.

Historicky, zejména v raně poválečném období, tato země volila oproti současnosti v obchodní oblasti odlišný postup. Vyplýval z jejího tehdejšího postavení ve světové ekonomice jako hlavního světového dodavatele relativně nedostatkového zboží, služeb a kapitálu. Ve struktuře zahraničního obchodu a investic Spojené státy představovaly prakticky až do 80. let z geografického hlediska poměrně velmi diverzifikovaný model, charakterizovaný extenzivními styky jak se zeměmi západní polokoule, tak i Evropy a Asie. Tento model výrazně posiloval především jejich globální pozici spíše než regionální (Fishlow – Haggard, 1992, s. 15).

Zpočátku uvedená situace současně implikovala spíše unilaterální přístupy USA. Případné liberalizační kroky předpokládaly víceméně symetrický postup vůči všem jejich partnerům, daný i silnou americkou pozicí v ekonomické a politické oblasti.

Postupná snaha většiny zemí prolomit stav relativní izolace ve vzájemných ekonomických stycích, který byl navozen ekonomickou depresí a silnými hospodářskými konflikty z počátku 30. let a vzápětí potvrzen druhou světovou válkou, jakož i rostoucí politická a ekonomická parita mezi USA a jejich partnery postupně vedly k ustanovení mezinárodních nástrojů liberalizace světové ekonomiky, zejména v obchodní oblasti. Liberalizační jednání, opřena od druhé poloviny 40. let o mechanismus *Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT)*, jednoznačně stavěla na mnohostranném (multilaterálním) principu uvolňování obchodu, ve výsledných rozhodnutích plně zohledňujícím názory a vůli všech zúčastněných zemí.

Obchodní liberalizace na multilaterální bázi byla dlouhodobě považována za preferovaný přístup oproti regionálnímu či bilaterálnímu schématu. Předpokládá totiž rovné, nediskriminační vztahy nejúplnějšího počtu zemí, které projeví zájem o zapojení do liberalizačního procesu, a obecně zajišťuje vytváření obchodu, přičemž vylučuje jeho odchylování.

Přes tyto výhody mnohostranné liberalizace nebyla alternativa regionálních dohod zavržena. Ukázalo se, že užší ujednání mohou napomoci v obchodní liberalizaci tehdy, brání-li použití multilateralismu některé ekonomické, politické či jiné důvody. To se jasně projevilo právě v případě Spojených států. Byť totiž mnohostranná liberalizace obecně vyhovovala potřebám rozvoje USA v prvních poválečných desetiletích, od 70.–80. let se mohla stát brzdou při uplatňování některých oblastí amerických ekonomických zájmů.

Za prvé, uvolňování obchodu v rámci GATT totiž bylo a nadále je ve své výslednici určeno vůlí zemí, které jsou ochotny postupovat v liberalizaci nejpomaleji (*tzv. caravan effect*). Její rychlost nemusí tedy vyhovovat zemím, které se snaží o vyšší liberalizační dynamiku. Dále podle názoru Spojených států z mnohostranného systému získávají nerozvinuté země, aniž by samy významně snižovaly vnější bariery (*tzv. free rider problem*). A konečně, roste počet problémů obtížně řešitelných či nedořešených jednáními GATT v těch oblastech, které mají zvláštní důležitost pro ekonomiku USA, jako jsou služby, ochrana intelektuálního vlastnictví či zahraniční investice (Gruben – Welch, 1994, s. 35).

Mimo tyto problémy přímo spojené s fungováním multilaterálního systému vedly k modifikaci postojů USA i další okolnosti. Jestliže se po druhé světové válce krokem změnila americká pozice ve světě, ekonomické změny se promítaly mj. do situace zahraničního obchodu Spojených států. Jejich obchodní bilance se již v 70. letech dostala do pasiva; od 80. let existuje i permanentní deficit běžného účtu platební bilance. Schodky během 90. let narostly do řádu 500 mld. dolarů.

Důvody záporné obchodní bilance jsou pochopitelně komplexní; zahrnují oblast měnovou (nárazově silný americký dolar) i tendence domácí ekonomiky; tradičně vysoká poptávka dále zesiluje v posledních desetiletích při rostoucí otevřenosti hospodářství, která zvláště v 90. letech generovala masivní importy do USA. Nicméně ve hře je též faktor silné zahraniční konkurence, která kromě tlaku na dovozy výrazně komplikuje pozici amerických vývozců. Důsledkem zesíleného tlaku na USA je eskalace reálných či potenciál-

ních obchodních sporů mezi Spojenými státy a jejich tradičními partnery, především Japonskem a Evropskou unií.

V závislosti na relativně slábnoucí pozici ve vztahu k těmto zemím vystoupily na povrch i ambivalentní postoje USA k prosazování liberalismu ve světovém obchodě. Spojené státy sice obecně zůstávají zastánci mnohostranné liberalizace v rámci WTO. Nemožou-li však touto cestou dostatečně zabezpečit zájmy domácích ekonomických subjektů, často neváhají sáhnout k výjimečným opatřením na ochranu svého trhu. Protekcionalistické kroky vedou ke sporům zvláště v oblasti velmi citlivých komodit, jako je ocel či zemědělské výrobky, z nichž USA vycházejí v rámci WTO nezdárně poraženy. Příkladem z poslední doby je právě kauza ocelářských výrobků.

K modifikaci postavení Spojených států v neposlední řadě přispěly i politické a ekonomické změny ve světě od počátku 90. let, které znamenaly destrukci předchozího bipolárního uspořádání světa. Jako reakce na tento stav se projevuje snaha řady zemí, včetně USA, zformovat systém nových ekonomických a politických vazeb. Pokusy přizpůsobit se rychle se měnící situaci vedou Spojené státy k takovým řešením, jež by mohla v budoucnu jak posílit jejich konkurenceschopnost v ekonomické oblasti, tak i zvýšit politický vliv na různých úrovních.

Z řady důvodů uvedených výše začaly proto Spojené státy přijímat některá specifická, dílčí řešení s cílem prosadit své nové či dosud neuspokojené ekonomické a politické zájmy. Tyto okolnosti vedly také k zesílené podpoře jejich vnějších vztahů na bilaterální či regionální úrovni.

Regionální liberalizace či integrace nesporně poskytují za určitých okolností možnosti efektivních řešení. Nejobecněji řečeno, musejí vytvářet takovou strukturu, která splňuje rozmanité konkrétní požadavky účastnických zemí a současně nesmí, respektive neměla by, podkopat význam mnohostranné liberalizace, považované za „*first-best*“ alternativu.

V tomto smyslu za potenciálně efektivně fungující dohody někteří autoři (srov. *Hilaire – Yang, 2003, s. 9–10*) považují seskupení, která:

- jsou rozmanitá v regionálním pokrytí, respektive ve svém základním vzorci disponují vysokou komplementaritou partnerů, a proto jsou považovány za přínosnější dohody Sever–Jih, poskytující chudším zemím např. investice a technologie;
- jsou velmi obsažná v pokrytí produktů (např. zahrnují nejen zpracovatelské, ale i zemědělské výrobky a služby);
- sehrávají významnou roli v široké reformní agendě zúčastněných zemí.

Do uvedeného modelu regionální integrace, která je alternativou mnohostranné liberalizace, velmi dobře zapadají právě aktivity Spojených států, započaté ve druhé polovině 80. let. USA nejprve rozvinuly jednání s Kanadou, zakončená podepsáním dohody o volném obchodu mezi oběma zeměmi (*Canada-U.S. Free Trade Agreement – CUSFTA*). Pozdější širší jednání za účasti Mexika vyústila v 90. letech do podepsání dohody NAFTA.

NAFTA se v době svého vzniku zdála jako příklad regionální dohody, která – „ušita na míru“ participujícím zemí – splňuje i výše uvedená kritéria efektivní integrace a je v zásadě kompatibilní s procesem multilaterální liberalizace, respektive s pravidly WTO. Integrace byla zpočátku stimulována geografickou blízkostí a podobnou ekonomickou strukturou původních členů dohody (USA a Kanady). Zřetelně se však ukázalo, že novou dimenzi a potřebnou dynamiku může seskupení získat včleněním mexické ekonomiky, která poskytovala pro Spojené státy daleko větší potenciál ekonomických aktivit, než tomu bylo v případě Kanady.

Přijetím Mexika otevřela NAFTA poprvé cestu k propracované integraci mezi rozvíjenými a rozvojovými zeměmi; současně nabídla i požadovanou komplementaritu účastníků (USA jako dodavatel kapitálu a technologií, Mexiko pak levné pracovní síly). Dohoda také překračuje rámec pouhé liberalizace obchodu s průmyslovými výrobky. Kromě dlouhodobého uvolňování pohybu zemědělských výrobků předpokládá i selektivní volný pohyb služeb a investic, zajišťuje vysokou ochranu práv duševního vlastnictví a aplikaci

pravidel původu zboží. Konečně, ustavení NAFTA vhodně zapadlo do kontextu ekonomických změn, prováděných v mexické ekonomice od poloviny 80. let, jestliže mělo podpořit reformní tendence a zajistit nezvratnost reformního procesu Mexika (srov. Cihelková – Neumann, 2000, s. 177–180).

### **POKUS O NOVÝ REGIONÁLNÍ MODEL INTEGRACE V AMERICKÉM MAKROREGIONU: ÚSPĚCHY A KOMPROMISY**

Vytvoření volného obchodu mezi USA a rozvojem ekonomikou bylo bráno jako experiment, který měl ostatním státům amerického kontinentu ukázat, zda volný obchod či další stupně integrace přináší méně vyspělým zemím pozitivní efekty. Úspěch NAFTA se mohl stát precedentskem buď pro přijetí dalších států, nebo pro uzavření širší dohody o celoamerické zóně volného obchodu.

Uzavření a počáteční realizace NAFTA budily nejprve optimismus. Jako základ k vytvoření celoamerické integrace mohla NAFTA potvrdit vizi prezidenta G. Bushe staršího, který v roce 1990 hovořil o pásmu volného obchodu od Aljašky až po Ohňovou zemi. Byla jak podnětem k integračnímu postupu v oblasti Latinské Ameriky, tak sledovala i nově se rozvíjející regionální ekonomické a politické zájmy USA v éře končící studené války.

Z těchto důvodů byla NAFTA předurčena stát se modelovým příkladem pro pokračování integrace na západní polokouli až k vytvoření její celoamerické varianty (Hansen-Kuhn, 2003). Inspirace tímto prvním úspěšným integračním počinem tak vedla USA k započítí konkrétních jednání s ostatními státy s cílem vytvořit *Celoamerickou dohodu o volném obchodu* (*Free Trade Agreement of the Americas – FTAA*).

Uvedená zóna by měla být dobudována do roku 2005. Měla by zahrnout všechny státy západní polokoule s výjimkou Kuby. Obecně postaveným cílem budoucí dohody je zvýšení obchodu mezi účastníky a povzbuzení jejich ekonomického růstu. Ekonomická prosperita má vést rovněž k posílení demokracie v regionu.

Jednací agenda byla rozdělena do devíti skupin. Stejně jako NAFTA, měla i FTAA obsahovat rozsáhlá ustanovení, přesahující běžný liberalizační rámec WTO: např. v oblasti investic, ochrany práv duševního vlastnictví, služeb, vládních zakázek, soutěžní politiky. Svým rozsahem, kvantitativním (oblast zahrnující 800 milionů obyvatel a státy vytvářející hrubý domácí produkt v hodnotě 13 bilionů dolarů) i kvalitativním (tj. z hlediska hloubky integračních opatření), by měla FTAA vedle Evropské unie patřit k nejambicióznějším integračním projektům současnosti.

Nicméně v průběhu jednání se ukázalo, že použití standardního vzorce integrace, kterým se pro Spojené státy stala v první polovině 90. let NAFTA, není v tomto případě bez problémů. Projevila se totiž značná diference zemí v názoru na výslednou podobu integrace. Je zřejmé, že právě téměř doslovné převzetí mnohých ustanovení z dohody NAFTA způsobilo rozdělení jednajících zemí na dva proudy a nejednota vyústila v letech 2001–2002 ve dva v podstatě konkurenční návrhy konečné formy FTAA (Hansen-Kuhn, 2003).

První skupinu vytvořily Spojené státy a dalších dvanáct zemí, s nimiž USA mají či chystají bilaterální obchodní dohody. Toto seskupení se postavilo za „ambiciózní“ variantu, zahrnující uvedený velký počet integračních oblastí. K tomu je nutné poznamenat, že objektivním zájmem především USA, leadera této skupiny, je nesporně další prohloubení regionální integrace. Spojené státy chtějí touto cestou využít značný potenciál latinskoamerických rozvojových zemí, které disponují rozšiřujícími se trhy. Vedoucí světová ekonomika potřebuje vzhledem k rozsahu své produkce rostoucí zahraniční poptávku, na níž je při sílící globalizaci stále závislejší. Tato vysoká poptávka zajišťuje domácí ekonomice potřebný růst a zaměstnanost. Měla by vzrůst i pro Spojené státy velmi významná poptávka po službách. Současně dohody s rozvojovými zeměmi regionu zlepšují perspektivy některých tradičních odvětví USA, pozvolna ztrácejících konkurenční schopnost. Investice do nově se rozvíjejících ekonomik v kombinaci s levnou místní pracovní silou povedou k vyšší pro-

duktivité řady amerických firem, což jim zajistí opětovnou konkurenceschopnost na světových trzích. Spojené státy zároveň doufají v ekonomickou prosperitu integrujících se zemí, která přispěje i k politické konsolidaci regionu.

Další výrazný hráč v procesu integrace – Mexiko – podporoval dílem prosazování amerických zájmů (alespoň pokud jde o jeho politickou reprezentaci v 80. a 90. letech). Svým zapojením do modelu integrace požadovaného Spojenými státy chtěla tato země podpořit proces nezbytných domácích hospodářských reforem. Integraci usnadňovala přirozená ekonomická závislost země na USA. Obchodní a investiční liberalizace mohla podle amerických ekonomů urychlit modernizační změny a nastolit nezvratnou cestu k plnohodnotné tržní ekonomice. Nicméně postoj Mexika k ekonomické liberalizaci a k hluboké integraci není zcela jednoznačný. Mexická Ústava např. deklaruje značnou ochranu domácích ekonomických zdrojů (půdy, nerostů, některých strategických odvětví, jako je ropný průmysl, železnice, telekomunikace), zůstávajících pod státní kontrolou. Proto Mexiko odmítlo v řadě oblastí úplnou liberalizaci investic a obchodu se službami.

Do druhé vyhraněné skupiny zemí jednajících o integraci se zařadily zejména členské státy MERCOSUR v čele s Brazílií, které oponovaly ambiciózní americké variantě FTAA a vyslovovaly se pro umírněné cíle. Tyto země se postupně přikláněly k názoru, že by bylo vhodnější vyjmout citlivé oblasti (např. investice, služby, práva duševního vlastnictví) z jednacího balíku FTAA a přenechat je agendě WTO. Důvodem k tomuto kroku jsou např. obavy mnohých zemí ze silných pozic, které by získali zahraniční investoři, zejména z USA, v rozvojových ekonomikách.

Obecně vzato má Brazílie a další země Jižní Ameriky podobné ekonomické zájmy jako Mexiko, jež spočívají ve snaze modernizovat rozvíjející se tržní ekonomiku. Silný anti-amerikanismus, vyplývající z obavy z ekonomické nadvlády zahraničního kapitálu, však vede zejména Brazílii k podněcování konkurenčních regionálních bloků, které z hlediska formy integrace vyhovují zúčastněným zemím a v nichž může být významně eliminován silný vliv Spojených států.

V průběhu jednání o FTAA volily USA různé formy nátlaku na „odbojně“ země. Nástrojem k tomu byla strategie subregionalismu: snaha podporovat výstavbu jednotného regionálního modelu přijímáním některých dalších dílčích dohod. V prosinci 2003 byla např. zakončena jednání o *Středoamerické dohodě o volném obchodu* (*The Central American Free Trade Agreement – CAFTA*) mezi USA a čtyřmi středoamerickými zeměmi.<sup>8</sup> Přes konečnou kompromisní podobu dohoda obsahuje podobná ustanovení jako NAFTA, tedy model vyhovující nejvíce Spojeným státům.

Některé komentáře vyvozovaly proto domněnku, že účelem jednání o CAFTA bylo zvýšit tlak na další země. Podle vyjádření R. Zoellicka „*podpořit konvergenci v pozicích při jednání FTAA*“ a společně s NAFTA, popřípadě s americko-chilskou dohodou bilaterálního charakteru, dovršenou v březnu 2003, „*zvýšit pravděpodobnost společného pohledu na široké spektrum projednávaných problémů*“ (*Hansen-Kuhn, 2003*).

Naopak Brazílie využívá jako specifický nástroj negociačního protitlaku existenci *Společného trhu Jihu* (*The Southern Common Market – MERCOSUR*), třetího největšího existujícího obchodního bloku po EU a NAFTA. MERCOSUR<sup>9</sup> lze v určitém ohledu považovat za konkurenční seskupení k rodící se FTAA (*Gudinas, 2003*). Toto seskupení má rovněž určité ambice, přesahující úroveň pouhého volného obchodu se zbožím. Jejich naplnění společně s potenciálním rozšířením MERCOSUR o další země by pravděpodobně zvýšilo vyjednávací sílu jeho členů ve FTAA; tento fakt lze také považovat za příčinu znepokojení USA. Naopak v případě potvrzení oprávněnosti FTAA v podobě navrhované Spojenými státy by mohl MERCOSUR ztratit svůj účel. Brazílie také ústy svého prezidenta deklarovala určitou rozdílnost zájmů mezi jihoamerickými zeměmi, členy Společného trhu, a Střední Amerikou, zejména Mexikem.

Uvedená americká strategie ohledně FTAA prozatím nezaznamenala stoprocentní úspěch. Na jednáních v Miami v polovině prosince 2003 byl přijat za základ dohody kompromis

mezi Brazílií a USA jako hlavními představiteli odlišných názorů. Jeho podstatou je přístup *à la carte*, kdy má každá ze zúčastněných zemí právo přijmout nebo odstoupit (*opt-in*, *opt-out*) od devíti jednotlivých součástí dohody. Prosazení tohoto pravidla někteří autoři prezentují jako vítězství přístupu mnohých rozvojových zemí vzdorujících tlaku USA (Ambrose, 2003). Samotné definitivní završení FTAA do ledna 2005 může být ještě pro jednající země tvrdým oříškem; existují dokonce pochybnosti o splnění tohoto úkolu do uvedeného časového limitu.

### **NOVÝ REGIONALISMUS NA ZÁPADNÍ POLOKOULI: IMPLIKACE PRO USA A PROCES GLOBÁLNÍ LIBERALIZACE**

Jak tedy hodnotit ve světle uvedených událostí proces regionalizace na západní poloce kuli s ohledem na pozici a úlohu USA? Nyní se zdá, že původní velmi optimistická vize regionální integrace, spojovaná s pokračováním modelu NAFTA, prozatím selhala. Do jisté míry se naplnily předpovědi některých ekonomů, vyslovované již brzy po vytvoření této regionální integrační zóny.

Podle nich byla původně NAFTA aktuálně považována za životaschopnější a realističtější prvek než daleko širší koncepce FTAA. NAFTA nepochybně vyšla z tržní reality, která potvrzovala od druhé světové války rozsáhlou a všestrannou orientaci obchodu a investic Spojených států na sousední země, v prvé řadě na Kanadu a později také na Mexiko. Tyto tři země tvoří přirozenou ekonomickou jednotku, vytvářející hospodářskou komplementaritu; řada ekonomických aktivit zde nemá prozatím ostře konkurenční charakter.

Podobné názory ovšem nebyly sdíleny, pokud jde o FTAA, z důvodů jiné povahy některých jihoamerických ekonomik a jejich ekonomických i politických vztahů vůči USA (Orme, 1998, s. 260–261). Proto se přenositelnost modelu NAFTA do celoamerického rozměru zdá problematická.

Kromě toho názory na samotnou existenci NAFTA jsou po deseti letech fungování již podstatně kritičtější. Podle J. Stiglitze sice NAFTA nenaplnila největší varování oponentů, ale ani největší očekávání jejich zastánců (Stiglitz, 2004). V Mexiku zůstává dohoda značně kontroverzním krokem. NAFTA sice přinesla země výrazné zvýšení investic a obchodu, avšak prozatím má problematické důsledky pro zaměstnanost, mzdy, vývoj životní úrovně, zemědělství atd.<sup>10</sup> Mexická zkušenost se tak logicky nestala výraznou inspirací pro ostatní latinskoamerické země a tato skutečnost se zřejmě plně promítla do popsanych výsledků jednání o FTAA.

Situace ve vývoji integrace v americkém makroregionu se následně odráží též v kritické diskuzi o koncepci obchodní politiky USA v Latinské Americe. NAFTA a potažmo FTAA byly původně představovány jako výrazné kroky neoliberálního modelu volného obchodu, který přinese jak prospěch Spojeným státům, tak pozvedne i ekonomiky rozvojových zemí, včetně rozšíření principu politické demokracie. Někteří autoři však oponují špatnými zkušenostmi latinskoamerických zemí z posledních dvaceti let. Podle jejich názoru neoliberální politika nefungovala od „ztracené dekády“ 80. let, kdy se zhoršila pozice rozvojových zemí v porovnání s USA. Radikální politika volného trhu, včetně již vytvořené NAFTA, se pak stala předmětem kritiky a zplodila značný skepticismus zejména hlavních zemí Latinské Ameriky vůči FTAA (srov. např. Ambrose, 2003; Moberg, 2003).

Tyto názory mají z hlediska rozvojových zemí pochopitelně svou legitimitu, je-li hledán optimální, méně konfliktní model rozvoje pro tuto skupinu států. Podobně legitimní se však zdá postoj USA, které mimo podpory aktuálních ekonomických zájmů reagovaly na neoliberální trendy 80. let – na uvolňování obchodu a na potřebu větší otevřenosti vlastní ekonomiky.

Spojené státy na shora uvedené výhrady zareagovaly některými praktickými akcemi. Po neúspěchu konference WTO v Cancúnu naznačil R. Zoellick, že USA nebudou čekat na země, které nechtějí hrát podle jejich pravidel, a budou vytvářet bilaterální a regionální zóny volného obchodu se státy, jež mají o podobný postup zájem (Ambrose, 2003). Součas-

ně Spojené státy vyvíjely silný tlak na tyto země, jehož výsledkem je dokončení CAFTA a dohoda s Chile. Zmíněné dohody mají být i nástrojem tlaku na ostatní státy k dokončení FTAA.

\* \* \*

Jaká je nyní v procesu rozvíjejícího se nového regionalismu pozice USA v kontextu multilaterální liberalizace?

Obrat k regionalismu, který Spojené státy učinily od konce 80. let, je nepochybně zdrojem problémů. Nejde však o specifikum USA; regionální tendence se projevují i v ostatních centrech světové ekonomiky.

Pro Spojené státy vznikly nesporné důvody (uvedené výše) k podpoře regionalismu, vycházející z potřeby důrazněji obhájit své obchodní zájmy, popřípadě i jinou cestou než prostřednictvím multilaterálního procesu. Za důvod rostoucího regionalismu lze považovat též deklarovaný tlak na ostatní klíčové aktéry světového obchodu ve snaze urychlit mnohostranná jednání WTO, která často vázla v průběhu 90. let. Tuto tendenci vysvětluje zmíněná strategie konkurenční liberalizace.

Regionalismus se však stal rovněž předmětem ostré kritiky jak ze strany světových ekonomů, zastánců multilaterálního přístupu ke globálnímu obchodu, tak i některých domácích oponentů. Zdrojem kritiky je obecně nesoulad regionálních dohod se základními principy WTO, kdy dochází k diskriminaci nečlenských zemí (byť pravidly WTO nakonec tolerované) a k výrazné fragmentaci obchodního systému při stálém rychlém nárůstu nových zón volného obchodu.<sup>11</sup>

Regionalismus je rovněž kritizován jako směr, jenž není ani v zájmu samotných Spojených států. Regionální seskupení, která zakládají USA, postupně vedou k nárůstu dalších regionálních dohod v různých částech světa. Podobný proces probíhá tedy nejen v Evropě, ale např. již i v Asii. USA ovšem – jak tvrdí kritici – mají především závazky udržet a posílit *globální obchodní systém* v rámci WTO. Jejich závazek údajně vyplývá kromě jiného z dosud vysoké diverzity amerického exportu, jehož jedna čtvrtina je směřována do Evropy, druhá do Asie a jedna třetina k nejbližším sousedům. Podobné rozložení vývozu nemá žádné jiné světové centrum. Posilování regionální orientace obchodu, které zvolily poslední dvě administrativy USA, pak podle názoru kritiků podkopává závazky USA vůči globálnímu obchodnímu systému. Spojené státy by tedy měly ukončit podporu zón volného obchodu a podpořit multilaterální proces (*Gordon, 2003*).

Tyto námitky lze jistě považovat do značné míry za oprávněné. Závěry četných studií (*Hilaire – Yang, 2003, s. 17–21*) např. potvrzují, že samotný ekonomický efekt pro Spojené státy z tvorby obchodních zón je omezený, i když nenulový. Větší efekty většinou poskytuje americkým partnerům, kterými jsou vesměs malé země, získávající výhody z obchodu, z přílivu amerických přímých zahraničních investic a technologií.

Je však třeba vzít v úvahu, že pro USA zvýšení obchodu se zbožím často nepředstavuje dominantní záměr. Tím je nyní spíše rozšíření obchodu se službami, ochrana práv duševního vlastnictví; mj. jde však i o faktory geopolitické a bezpečnostní. Určujícím komponentem obchodní politiky USA je proto důraz na zóny volného obchodu, a to nejen na západní polokouli, ale s partnery po celém světě (*Hilaire – Yang, 2003, s. 21*). Tyto zóny jsou tedy pro Spojené státy nejen významnou kompenzací nedostatečného procesu multilaterální liberalizace, ale jsou důležité i v dalších ohledech. Proto musejí být považovány za podstatnou a legitimní součást amerických zahraničněekonomických a politických relací.

Přístup Spojených států můžeme považovat za přirozený v podmínkách, které poskytuje proces současné globální obchodní liberalizace. Multilaterální přístup sice zůstává obecným vůdčím principem liberalizace, avšak jeho realizace je obtížná. Proto od něho USA, stejně jako další země v praxi v mnoha směrech ustoupily. Alternativní preferenční

přístup, spočívající v základech regionalismu, se pak zdá přijatelný jako „*second-best*“ na cestě k širší liberalizaci.

Americká strategie kompetitivní liberalizace pragmaticky zareagovala na složitost liberalizačního procesu. Tato strategie není prosta rozporů;<sup>12</sup> samy USA ji však přes výhrady považují nejen za nástroj dílčích zisků v některých pro ně důležitých oblastech, ale i za užitečnou pobídku motivace jednotlivých zemí ke vstupu do existujících bloků, které v pojetí Spojených států v podstatě podporují též multilaterální liberalizaci.

Závěrem je třeba poznamenat, že za současné situace nelze vyslovit zcela jednoznačný soud o prospěšnosti či škodlivosti regionalismu ve vztahu k multilaterální liberalizaci. V případě USA je nepochybně důvodná jeho podpora. Nakolik tím bude ohrožen globální liberalizační proces, zda dojde k jeho zpomalení, či dokonce k dílčí destrukci, záleží ovšem na postoji všech jeho dalších aktérů, na celkovém vývoji světové ekonomiky a celého komplexu mezinárodních ekonomických vztahů.

<sup>1</sup> První alternativu podporují např. mnozí představitelé současné americké administrativy (viz dále), podle nichž jsou obchodní jednání s individuálními zeměmi a regiony spíše stavebními bloky než překážkami ke globálnímu volnému obchodu (srov. např. Greene, 2003).

<sup>2</sup> Příkladem jsou názory známého teoretika světové ekonomiky B. Balassy (Eseje o nemarxistických teoriích..., 1970, s. 254–255 a 257).

<sup>3</sup> Např. G. Haberler.

<sup>4</sup> Např. J. Bhagwati (viz dále).

<sup>5</sup> J. Bhagwati použil v roce 1993 označení „nový“ regionalismus (Bhagwati, 1993).

<sup>6</sup> Termín konkurenční liberalizace byl poprvé použit v roce 1996 (Bergsten, 1996).

<sup>7</sup> R. Zoellick ve svém slyšení před americkým Kongresem přímo uvedl, že „postupem na mnoha frontách vytváříme konkurenci v liberalizaci“ (Peterson, 2003).

<sup>8</sup> Jednání se původně účastnilo pět středoamerických zemí: Guatemala, Honduras, Salvador, Nikaragua a Kostarika, která nakonec z jednání odstoupila (Engler, 2004).

<sup>9</sup> MERCOSUR nyní zahrnuje Argentinu, Brazílii, Paraguay a Uruguay jako členské státy; Chile a Bolívie mají status přidružených zemí.

<sup>10</sup> Podle zprávy NAFTA's Promise and Reality, vydané Carnegie Endowment for International Peace, např. přímé zahraniční investice v Mexiku v letech 1994–2000 vytvořily půl milionu pracovních míst ve zpracovatelském průmyslu, ale země ztratila 1,3 milionu míst v zemědělství, na němž je mexická zaměstnanost závislá z 20 %. Reálné mzdy proti období před rokem 1994 poklesly, od roku 1984 se zvýšil o 80 % počet obyvatel žijících pod hranicí chudoby. Jiné americké (zejména vládní) zdroje přinášejí opačné argumenty, ve prospěch NAFTA: zvláště růst exportu a na něm závisějící rostoucí počet pracovních míst (Mekay, 2003).

<sup>11</sup> Autoři Bhagwati a Panagariya kriticky uvádějí, že jestliže Evropa začala toto šílenství, Amerika v něm pokračuje (Bhagwati – Panagariya, 2003).

<sup>12</sup> Jak upozorňují některé komentáře, expanze preferenčních dohod nemusí konvergovat ke globálnímu volnému obchodu a tato cesta „nejmenšího odporu“ může vést za určitých okolností do začarovaného kruhu „kompetitivní diskriminace“ (Andriamananjara, 2003, s. 7–8).

## Literatura

- Andriamananjara, Soamiely (2003): On the Relationship between Preferential Trade Agreements and the Multilateral Trading System. Remarks for the PECC Trade Forum Meetings at the Institute for International Economics, Washington, 22 April 2003, [www.iadb.org/intal/foros/LAandriamananjara-paper.pdf](http://www.iadb.org/intal/foros/LAandriamananjara-paper.pdf)
- Ambrose, Soren (2003): Free Trade Takes a Dive in Miami. 50 Years is Enough, 2 December 2003, [www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2003/1202ftaresults.htm](http://www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2003/1202ftaresults.htm)
- Baldwin, Richard E. (1995): A Domino Theory of Regionalism. NBER Working Paper 4364, 1995.
- Bergsten, Fred C. (1996): Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21<sup>st</sup> Century. Working Paper 96–15, Institute for International Economics, 1996.
- Bhagwati, Jagdish (1993): Regionalism and Multilateralism: An Overview. In: De Melo, K. – Panagariya, Arvind (eds.): New Dimensions in Regional Integration. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Bhagwati, Jagdish – Panagariya, Arvind (2003): Bilateral Trade Treaties Are a Shame. Financial Times, 13 July 2003, [www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2003/0714rta.htm](http://www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2003/0714rta.htm)
- Cihelková, Eva – Neumann, Pavel (2000): Postupující integrace v severoamerickém regionu. In: Cihelková, Eva a kol.: Procesy regionalizace ve světové ekonomice a jejich důsledky pro vývoj ekonomiky ČR. Praha: VŠE, 2000.
- Engler, Mark (2004): The Trouble With CAFTA. Foreign Policy in Focus, 3 February 2004, [www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2003/11scalebackftaa.htm](http://www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2003/11scalebackftaa.htm)

## KONZULTACE: NOVÝ REGIONALISMUS

- Eseje o nemarxistických teoriích ekonomické integrace (1970). Praha: EÚ ČSAV, 1970.
- Fishlow, Albert – Haggard, Stephan (1992): *The United States and the Regionalisation of the World Economy*. Paris: Development Centre of the OECD, 1992.
- Gordon, Bernard K. (2003): A High Risk Trade Policy. *Foreign Affairs*, July/August 2003, [www.globalpolicy.org/socecon/ffd/2003/08high.htm](http://www.globalpolicy.org/socecon/ffd/2003/08high.htm)
- Greene, Robert Lane (2003): Lone Sharks. *New Republic*, 17 July 2003, [www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2003/0716sharks.htm](http://www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2003/0716sharks.htm)
- Gruben, W. C. – Welch, J. H. (1994): Is NAFTA Economic Integration? *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Dallas, Second Quarter 1994.
- Gudinas, Eduardo (2003): MERCOSUR and the FTAA: New Tensions and New Options. Interhemispheric Resource Center, 11 November 2003, [www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2003/1111mercosurftaa.htm](http://www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2003/1111mercosurftaa.htm)
- Hansen-Kuhn, Karen (2003): Alien Groups, Governments, Seek Scaled Back FTAA at Miami Ministerial. *Foreign Policy in Focus*, November 2003, [www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2003/11scalebackftaa.htm](http://www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2003/11scalebackftaa.htm)
- Harvard University (2004): Regionalism Summary. Global Trade Negotiations Home. Center for International Development at Harvard University, 2004, [www.cid.harvard.edu/cidtrade/issue/regionalism.htm](http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issue/regionalism.htm)
- Hilaire, Alvin – Yang, Yongzheng (2003): The United States and the New Regionalism/Bilateralism. IMF Working Paper 3/206, October 2003, [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03206.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03206.pdf)
- Mekay, Emad (2003): NAFTA No Model for Development – Reports. Inter Press Service, 18 November 2003, [www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2003/1118naftanomodel.htm](http://www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2003/1118naftanomodel.htm)
- Moberg, David (2003): Resisting Globalisation. The South American Consensus on the FTAA, 10 November 2003, [www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2003/1110resist.htm](http://www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2003/1110resist.htm)
- OECD (2003): Regionalism and the Multilateral Trading System. OECD Policy Brief, August 2003, [www.oecd.org/dataoecd/23/12/889522.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/23/12/889522.pdf)
- Orme, W. A., Jr. (1998): *Understanding NAFTA*. Austin: University of Texas Press, 1998.
- Oxford University (2000): *Trade Blocks*. New York: Oxford University Press, 2000, [www.oecd.org/dataoecd/39/37/192343.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/39/37/192343.pdf)
- Panitchpakdi, Supachai (2002): Speech at the Fourth EU-ASEAN Think Tank Dialogue. European Parliament, Brussels, 25–26 November 2002, [www.wto.org/english/news\\_e/spsp\\_e/spsp07\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/spsp_e/spsp07_e.htm)
- Peterson, Luke Eric (2003): Pledging Allegiance to U.S. Foreign Policy. *Rabble*, 18 July 2003, [www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2003/0721usbilat.htm](http://www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2003/0721usbilat.htm)
- Stiglitz, Joseph E. (2004): The Broken Promise of NAFTA. *New York Times*, 6 January 2004, [www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2004/0106stiglitznafta.htm](http://www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2004/0106stiglitznafta.htm)
- Weintraub, Sidney (2003): Lack of Clarity in U.S. Trade Policy. *Issues in International Political Economy*, No. 43 (July 2003), [www.csis.org/simonchair/issues200307.pdf](http://www.csis.org/simonchair/issues200307.pdf)

### **Poznámka**

*Tato stať byla zpracována v rámci grantového úkolu GA ČR 402/04/0219 Nový regionalismus: teorie a případová studie (Evropská unie) pro léta 2004–2006.*