



Asociace
pro mezinárodní
otázký
Association
for International
Affairs

Research Paper 3/2009

Bludný kruh latinskoamerické integrace

—

Červenec 2009

Bludný kruh latinskoamerické integrace

—

Nad'a Závodníková

This paper is the independent analysis of the author. Views expressed in the report are not necessarily those of Association for International Affairs.



Úvod

Americké sdružení volného obchodu (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio - ALALC, anglicky LAFTA), *Latinskoamerické integrační sdružení* (Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI, anglicky LAIA), *Andský Pakt*, *Středoamerický společný trh* (Mercado Común Centroamericano - MCCA anglicky CACM) a *Karibské společenství* (Comunidad del Caribe - CARICOM) jsou integračními projekty vzniklými na základě návrhů Ekonomické komise pro Latinskou Ameriku (CEPAL/ECLAC)¹ v průběhu 60. a 70. let. I přes to, že CEPAL předpovídal, že regionální ekonomická integrace přispěje k urychlení ekonomického růstu, k expanzi a diverzifikaci exportu a pokroku v industrializaci, první vlna integrace v Latinské Americe skončila neúspěchem.

Integrační uskupení první vlny je možné definovat jako uzavřený regionalismus, kdy rozvoj integrace a především členských států je založen na ochraně vnitřního trhu a otevřenosti států vůči zahraničním přímým investicím. Nicméně model „rozvoje dovnitř“ nesplnil očekávání s ním spojená. Jedním z důvodů jeho nezdaru byl samotný předpoklad, na kterém byl postaven. Tedy vysoká ochrana vnitřního trhu a otevřenost vůči zahraničním investicím vedla k tomu, že průmyslové odvětví bylo monopolizováno a koncentrováno v rukou nadnárodních společností, což sice umožnilo rozšíření moderního spotřebního chování, ale nevedlo k řešení otázky nezaměstnanosti, jež byla v kontextu demografického boomu obzvláště důležitým problémem. Nadnárodní společnosti i nadále využívaly finančně náročné a importované technologie, což znamenalo, že se nevytvořil domácí potenciál rozvoje a naopak se posílila technologická a finanční závislost na zahraničí. Druhým faktorem omezujícím rozvoj integračních projektů první vlny bylo potom rozhodování a jednání jednotlivých států. Neochota provést hlubší sociální a ekonomické reformy (především reformu zemědělskou) se stala překážkou k vytvoření silné domácí poptávky. Zároveň vysoká úroveň zadlužení, k níž přistoupila většina latinskoamerických zemí v 70. letech, se v následující dekádě proměnila v krizi zahraničního dluhu, odstartovanou vyhlášením moratoria na platbu zahraničního dluhu ze strany Mexika v roce 1982, a ve svém důsledku znamenala nucené podřízení se prakticky všech států Latinské Ameriky podmínkám Mezinárodního měnového fondu, tedy přijetí neoliberálních politik a liberalizace ekonomik.²

V 90. letech vstoupila Latinská Amerika do nové fáze integrace. Vznik Mercosuru (1991), obnovení Andského paktu, CACM a CARICOM na bázi otevřeného regionalismu³ se zdály

¹ Ekonomická komise pro Latinskou Ameriku (CEPAL/ECLAC) je jednou z pěti regionálních komisí OSN. Komise ustanovená na základě rozhodnutí Ekonomické a sociální rady v roce 1984 je pověřena podporou a posílením vzájemných ekonomických vztahů v rámci regionu a mezi regionem a světem, rovněž má přispět k ekonomickému a sociálnímu rozvoji latinskoamerických zemí. Sídlem CEPAL je Santiago de Chile. Více info na <http://www.eclac.org/>.

² Conceicao Tavares, Gomes, 1998

³ Otevřený regionalismus odkazuje k praxi asijských zemí rozvinuté v 70. letech, která spočívala v propojení obchodních preferenčních smluv mezi asijskými státy a nediskriminatorní otevřeností těchto uskupení vůči třetím státům. Cílem byla nejen masivní liberalizace obchodu s výrobky a službami, ale také pohyb kapitálu spolu s harmonizací národních regulačních režimů. V rámci strategie definované Ekonomickou komisí pro Latinskou Ameriku byl koncept otevřeného regionalismu formulován jako dosažení integračních/integrovaných politik



být východiskem a zároveň překonáním neúspěšných projektů první fáze. Nicméně vývoj těchto integračních uskupení se již na přelomu dekády stal opět středem debat o „prodloužené paralýze“⁴ integračních schémat, o krizi latinskoamerických integračních uskupení a konstatování, že integrační projekty druhé vlny přinesly neočekávaně malý pokrok a značné rozčarování z limitovaných výsledků těchto projektů⁵. Navíc po roce 2000 se latinskoamerické panorama regionálních integrací rozšířilo o nové entity – Společenství jihoamerických národů (Comunidad Suramericana de Naciones, CSN) přejmenované v roce 2008 na UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) a Bolivarijskou Alternativu (Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA).

Mapa: Integrační uskupení v Jižní Americe⁶



Početnost integračních uskupení v Latinské Americe a vznik stále nových projektů v kontextu troskotalých integračních pokusů by mělo být podnětem k zamyšlení o existenci ekonomických a politických podmínek a tedy i smyslu těchto integračních snah. Každoroční doporučení Ekonomické komise pro Latinskou Ameriku, jež se objevují v dokumentu hodnotícím vývoj ekonomických integračních uskupení, vyzývají k prohloubení a rozšíření regionální integrace. Stejně jako CEPAL ani akademické debaty na téma

kompatibilních s politikou mezinárodní soutěživosti/konkurence. CEPAL, 2000, s. 201, 203-204, 211; ECLAC, 1994

⁴ Malamud, 2009

⁵ CEPAL, Panorama 2007

⁶ Mapa Latinské Ameriky převzata z <www.latinonutrition.org/images/latin_america.gif>.



latinskoamerické integrace se otázce po smyslu a podstatě latinskoamerické integrace nevěnují. Výjimkou je článek Andrése Malamuda, který právě tuto diskuzi opět nastoluje: jaká integrace pro Latinskou Ameriku (subregionální, regionální, kontinentální) a jaká byla měla být náplň, resp. zaměření integračních projektů? Těmito otázkami autor poukazuje na absenci definice integračního projektu, vlastní všem regionálním uskupením, jež znamená, že tyto projekty nedisponují prostředky ani nemají cíle, k nimž by měly směřovat. Jejich vývoj je tedy výsledkem improvizace prezidentů jednotlivých zemí.⁷

Tato práce si klade za cíl analyzovat integrační projekty zemí Jižní Ameriky, tedy konkrétně Andské společenství a Mercosur a nalézt vysvětlení neúspěšnosti, respektive limitované úspěšnosti těchto integračních regionálních projektů. Jak lze v tomto kontextu chápat vznik projektů UNASUR a ALBA? Jedná se o další vlnu integračních projektů, jedná o projekty hledající spojení a zastřešení dosavadních regionálních integrací? Postupuje Latinská Amerika opravdu k větší integraci? Odpovědi na tyto otázky jsou předmětem následujících stránek.

Bilance latinskoamerické integrace

Latinskoamerické integrační projekty mají za sebou 18 let existence a fungování, což je dostatečná doba na to, aby se prokázala jejich životnost. Předmětem následujících dvou podkapitol bude tedy zhodnocení politicko-institucionálního aspektu a ekonomického aspektu Andského společenství a Mercosuru. Součástí bilanční zprávy je rovněž posouzení vlivu a významu USA na obě uskupení.

Politicko-institucionální aspekt

Nástup 90. let znamenal pro země Jižní Ameriky přechod k demokracii a přijetí, respektive realizaci neoliberálních reforem. Zdlouhavá a problematická jednání v rámci GATT⁸ implikovala potřebu vytvořit regionální ekonomický blok, který by nejen přispěl k rozvoji obchodu mezi zeměmi, ale který by se rovněž stal obranným mechanismem latinskoamerických zemí při vyjednávání v rámci GATT a následně Světové obchodní organizace (OMC/WTO) a vůči konkurenci panující v mezinárodním obchodu obecně. Integrační euforii a optimismus 90.let je tedy nutné chápat rovněž jako reakci na obavu z toho, že země zůstanou na okraji mezinárodní světové ekonomiky vzhledem k formující se a stále sílící evropské integraci a založení Severoamerické zóny volného obchodu (North America Free Trade Area, NAFTA, španělsky TLCAN).

⁷ Malamud, 2009, s. 98-100

⁸ Uruguajské kolo jednání bylo zahájeno v 1986 a trvalo celkem 9 let. Jednání iniciovaly rozvinuté země v čele s USA, které prostřednictvím rozsáhlé liberalizace mezinárodního obchodu, stanovením nových pravidel pro mezinárodní obchod se službami a prosazením ochrany práv duševního vlastnictví hledaly zvrátit své pasivní obchodní bilance. Výsledkem byla řada sektorových dohod, jež však představovaly kompromis, se kterým nebyly spokojeny ani rozvinuté, ani rozvojové země. Zároveň bylo dosaženo dohody o založení WTO. Vacula, 1999.



Byly to právě tyto důvody, jež vedly k oživení Andského společenství, jehož členské země (Bolívie, Ekvádor, Peru, Kolumbie, Venezuela) se v roce 1989 dohodly na přijetí modelu otevřeného regionalismu, dosažení zóny volného obchodu v roce 1993 a vytvoření celní unie. Komplexní reforma Andského společenství potom proběhla v roce 1997, kdy byly do integračního schématu začleněny nové instituce – Andská rada prezidentů (Consejo Presidencial Andino) a Andská rada ministrů zahraničí (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores). Andské společenství disponuje kromě těchto mezivládních orgánů Andským soudním tribunálem (Tribunal de Justicia Andina) - založeným v roce 1979, obnoveným v roce 1996 a reformovaným v roce 2001, jemuž je svěřena kontrola nad právoplatností komunitárních norem, interpretace právních norem společenství a řešení sporů; Andským parlamentem, který je tvořený národními poslanci a má postavení konzultativního orgánu; Komisí Andského společenství představujícím normativní orgán tvořený představiteli jmenovanými členskými vládami a rozhodujícím na základě absolutní většiny a Generálním sekretariátem vzniklým v roce 1997.⁹ Důraz na mezivládní instance rozhodování kontrastuje s faktem, že v rámci Andského společenství platí nadřazenost komunitárního práva domácím právním systémům. Je však třeba dodat, že toto neznamená nutně plnění a dodržování norem společenství ze strany členských států, jak ukazuje praxe.

Významným tématem je pro obnovený andský integrační projekt otázka členství: zatímco Peru dočasně přerušilo své členství v letech 1992-1997, Venezuela podala v dubnu 2007 žádost o vystoupení z CAN, přičemž Chile se do organizace vrátilo jako přidružený člen v roce 2006. Tyto změny představují značné problémy především pro budování ekonomické integrace a celkového rozvoje CAN. Jestliže Ekvádor a Bolívie patří mezi méně rozvinuté členy společenství, potom Kolumbie a Venezuela představují ekonomicky silnější státy společenství v rámci něhož se snaží dosáhnout svých zahraničněpolitických cílů.

Mercosur narozdíl od CAN představuje nově vzniklý integrační projekt. Jeho počátky spadají do sblížení mezi Brazílií a Argentinou v průběhu 80.let, které vyústilo v podepsání Smlouvy z Asunciónu v roce 1991, kdy tyto dvě země spolu s Paraguáem a Uruguáem založily Společný jižní trh (Mercado Común del Sur, Mercosur). Mercosur vstoupil do fáze volného obchodu v roce 1999, přechod na celní unii se však ukazuje jako problematický a spíše dlouhodobý cíl uskupení.¹⁰ Hlavním politickým orgánem je Rada Společného trhu (Consejo del Mercado Común) složená ministrů zahraničí a hospodářství, která je pověřena vydáváním norem na základě konsenzu. Výkonným orgánem je potom Skupina společného trhu (Grupo del Mercado Común) složená z funkcionářů členských států. V roce 2002 bylo rozhodnuto o založení Trvalého tribunálu k revizi Mercosuru (Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur), který funguje od roku 2004 a v jehož kompetenci je rozhodovat o stížnostech za neplnění norem Mercosuru ze strany členských států a vydávání předběžných vyjádření (opiniones consultivas). Institucionální strukturu doplnil Parlament Mercosuru, na jehož vytvoření se státy dohodly v roce 2005 a jež funguje od roku 2007. Zatím Parlament Mercosuru tvoří národní poslanci, předpokládá se však přímá volba reprezentantů od roku 2011 na bázi členských států a od roku 2015 simultánní volba (volby budou probíhat ve všech zemích ve stejný den, najednou).¹¹

⁹ Malamud, 2004, p. 4-5; Stránky Andského společenství: <<http://www.comunidadandina.org/quienes.htm>> .

¹⁰ Malamud, 2004, p. 3; <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

¹¹ Oficiální stránky Mercosuru: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>>.



Fungování a vývoj Mercosuru je prakticky již od svého počátku zatíženo výraznými rozdíly mezi samotnými členskými státy (Brazílie, Argentina jako velké státy versus Paraguay a Uruguay) a existencí určité soutěživosti mezi Brazílií a Argentinou. Je důležité podotknout, že v rámci Mercosuru neexistuje sjednocený přístup vůči platnosti legislativních norem – zatímco Argentina a Paraguay uznávají nadřazenost komunitárního práva, Brazílie a Uruguay trvají na principu duality právních řádů. Je nutné dodat, že problematika řešení sporů v rámci Mercosuru je doposud v zárodcích. Rovněž Mercosur byl postaven před otázku členství, tedy konkrétně přijetí Venezuely, která rozdělila členské státy Mercosuru (Argentina a Paraguay jsou pro vstup Venezuely, Brazílie a Uruguay proti).

Jak vyplývá z tohoto krátkého přehledu vývoje společenství, je zřejmé, že z politického hlediska mají latinskoamerické integrační projekty velmi omezenou sféru působení. U obou integračních uskupení neexistují prvky nadnárodnosti v institucionální struktuře a velmi limitovaně je možné identifikovat posun směrem k nadřazenosti právního řádu společenství. Hybným prvkem je naopak mezivládní aspekt integrace. Jak tvrdí Andrés Malamud, vývoj latinskoamerických integračních uskupení obecně je výsledkem prezidentských summitů, kdy prezidenti nejen definují strategické směřování organizace, ale rovněž přijímají strategická rozhodnutí a jsou instancí řešící spory. Tato “prezidentská diplomacie” či “demokratický prezidencialismus”¹² však s sebou nese významná omezení pro fungování a rozvoj integračních procesů především proto, že slabá institucionální struktura uskupení není zapojena do plánování budoucího směřování integrace a integračních programů.

Výrazná role prezidentů na formování integrace rovněž představuje problém v případě, že se vyskytnou politické spory mezi státy. Spor mezi Argentinou a Uruguayá kvůli výstavbě papírny Fray Bentos umístěné na hraniční řece Uruguay je snad nejznámějším případem, méně známým je nedávný spor vyvolaný vojenským zásahem Kolumbie vůči táboru Ozbrojených revolučních sil Kolumbie (FARC, kolumbijská levicová gerila) na území Ekvádoru, jež vedl k přerušení diplomatických vztahů mezi Kolumbií a Ekvádorem a k hrozbě ze strany Venezuely z odvetných obchodních, případně vojenských opatření. Tyto příklady můžeme považovat za ukázkové případy toho, že politické spory mají přímý negativní důsledek na integrační projekt v podobě omezení, či přerušení vzájemných kontaktů a obchodu. Navíc tyto situace jsou v poslední době čím dál častější, jak ukazuje momentální napětí mezi Bolívií a Peru z důvodu poskytnutí azylu třem bolivijským exministrům obviněných ze zavinění smrti 63 osob během protivládních protestů v roce 2003, či pravidelné napětí mezi Kolumbií a Venezuelou způsobené spojenectvím Kolumbie s USA a celkově odmítavá pozice Venezuely vůči spolupráci s USA v době, kdy značná část latinskoamerických států usiluje o uzavření dohod o vytvoření zóny volného obchodu s USA (což byl jeden z deklarovaných důvodů, proč Venezuela opustila CAN). Je rovněž nutné mít na paměti jistou soutěživost mezi Brazílií, Venezuelou a v menší míře i Argentinou o pozici lídra subregionu. Nejen, že tyto spory mají potenciálně vliv na vzájemnou obchodní výměnu mezi zeměmi, ale právě existence politického napětí se stává limitujícím faktorem pro vývoj integrací vzhledem k tomu, že tento je v rukou prezidentů často velmi úzce zapojených do těchto sporů.

¹² Malamud, 2004, s.13-14



Malamud shrnuje tato politická omezení integračních snah v Latinské Americe jako nadbytek rétoriky, nadbytek nacionalismu a nedostatek vedení¹³, což jen doplňuje závěr vyplývajících z načrtnuté institucionální struktury – tedy že integrační projekty jsou vysoce závislé na rozhodování prezidentů členských států, které však ve valné části případů není založeno na sledování definovaných cílů, nýbrž je výsledkem improvizace. I přes to, že posun v dosavadních integračních snahách je přičítán právě prezidentským summitům, vzhledem k tomu, že na těchto vrcholných setkáních byly dohodnuty kroky směrem k hlubší integraci, má tento mechanismus pouze omezený potenciál na formování a především další rozvoj integračních projektů. Převaha prezidentské diplomacie se stala důvodem, proč řada autorů označuje integrační projekty druhé vlny za diskuzní fóra.

Ekonomický aspekt

Institucionální nastavení a politické vedení integrace je důležitým prvkem především z hlediska potenciálu rozvoje samotného integračního uskupení. Samo o sobě však nezodpovídá otázku po smyslu integrace. Nakolik je integrace států potřebná a výhodná je možné identifikovat prostřednictvím údajů o obchodní výměně a ekonomické spolupráci a zaměření členských států.

Ekonomická komise pro Latinskou Ameriku ve zprávě o stavu latinskoamerické integrace z roku 2008 konstatuje, že i přes nárůst vzájemného obchodu v rámci CAN a Mercosuru, ve srovnání se situací v roce 1990, tento obchod nepřesahuje hranici 10-15% celkového zahraničního obchodu těchto uskupení. V případě CAN dosáhl společný obchod 9,3% (data pro rok 2007).¹⁴ Bližší analýza statistik o vzájemném obchodu v rámci CAN odhaluje, že andské země mezi sebou obchodují převážně v kategorii průmyslových výrobků, ať už se jedná o lehký průmysl (textil, konfekce), chemické a metalurgické výrobky či zemědělsko-průmyslové produkty. Hlavními partnery pro vývoz mimo společenství je NAFTA (33%), Evropská unie (15%) a Mercosur (5%), což ukazuje na důležitost trhů mimo rámec integračního uskupení ve srovnání s vnitřním obchodem.¹⁵

Bilance zahraničního obchodu jednotlivých členských států potom ukazuje opět společný rys: jestliže v rámci regionálního obchodu země usilují o vývoz výrobků průmyslové výroby, v zahraničním obchodu mimo regionální uskupení převažují jako vývozní artikly primární suroviny a zemědělské produkty, přičemž se dováží kapitál, automobily a spotřební výrobky. Zatímco pro Kolumbii a Venezuelu představují USA hlavního partnera, na jehož trh směřuje 40%, resp. 49,5% exportu a jenž se podílí na dovozech do těchto zemí 29, respektive 30,4%, pro Peru, Bolívii a Ekvádor má zahraniční obchod mnohem menší význam vzhledem, k tomu, že jak dovozy, tak vývozy představují cca 10% z objemu zahraničního obchodu těchto zemí. Pro tyto menší země andského společenství jsou významné trhy a produkty Brazílie a Číny.¹⁶

¹³ Malamud, 2009, s. 101-104

¹⁴ CEPAL, 2008, s. 106-107

¹⁵ CAN, 2008, s. 6

¹⁶ Data uvedená pro rok 2007 pocházejí ze statistik zahraničního obchodu jednotlivých zemí: Bolívie - www.ibce.org.bo/; Ekvádor - www.bce.fin.ec/; Kolumbie - <http://www.mincomercio.gov.co/>; a ze stránek www.econolatin.com.



Celkový objem obchodu realizovaného v rámci Mercosuru mírně přesahuje výsledky CAN: vzájemný obchod se dlouhodobě pohybuje nad 10% a v roce 2007 dosáhl 14.9% celkového zahraničního obchodu členských zemí. Významnou roli především pro Argentinu, Paraguay a Uruguay hrají trhy Brazílie a Argentiny, odkud pochází výrazná část importů a zároveň jsou i důležitým odbytištěm pro vývoz ostatních členských států Mercosuru.¹⁷

Odlišná je rovněž obchodní orientace společenství. Mercosur a jeho členské státy mají ve srovnání s Andským společenstvím výrazně diverzifikovaný zahraniční obchod. Důležitými obchodními partnery mimo společenství Mercosuru je Evropská unie a čínské trhy, naopak význam USA jako obchodního partnera je relativně nižší. Zároveň je nutné zdůraznit, že Mercosur se ve srovnání s CAN výrazněji orientuje na regionální trh – 24,9% zahraničního obchodu směřuje do zemí Latinské Ameriky, zatímco u CAN je to pouze 14.3%.¹⁸ Z hlediska složení zahraničního obchodu u Mercosuru převažuje vývoz potravin (sója, cereálie a hovězí maso), zatímco země dovážejí převážně zpracované palivo, průmyslové stroje a součástky, automobily a spotřební výrobky.¹⁹

I přes to, že vnitroregionální a vnitrokomunitární obchod zaznamenal od počátku 90.let výrazný nárůst²⁰, velká podobnost ekonomik z hlediska jejich orientace a potenciálu ukazuje na velmi omezenou komplementaritu trhů členských států integračních uskupení, a představuje tedy výrazné omezení pro rozvoj a prohloubení integrace. Výrazná je naopak důležitost a vliv zahraničních, mimoregionálních trhů. Ačkoli právě orientace na mimoregionální trhy je, v teoretické rovině, součástí konceptuálního schématu druhé vlny latinskoamerické integrace (viz otevřený regionalismus), je třeba upozornit na jisté odlišnosti existující mezi původními podmínkami, na základě kterých byl tento koncept definován, a aktuální aplikací tohoto konceptu v podmínkách latinskoamerické integrace. Narozdíl od Asie, latinskoamerické integrační projekty nespĺňují podmínku souběžného rozvoje a prohlubování společné integrace s cílem získat přístup na vnější trhy. Naopak dosažení tohoto cíle se stává dost častým důvodem soutěživosti mezi jednotlivými státy a vede tedy k prosazování individuálních strategií, spíše než ke kolektivní akci. Příkladem může být jednání o zóně volného obchodu mezi členy CAN a USA, kdy po ztroskotání snahy o společný postup dochází k uzavírání bilaterálních dohod, jejichž plnění získává v praxi přednost před normami a ustanoveními samotného společenství.

Druhým aspektem, který poukazuje na nefunkčnost konceptu je fakt, že v rámci Jižní Ameriky nedošlo k vytvoření “dělby práce” tak jako tomu bylo v případě Asie, kde se Japonsko stalo vývozcem kapitálu, technologií a poloproductů v rámci regionu. Na základě toho se vytvořil regionální potenciál pro rozvoj a zároveň se posílila spolupráce a propojenost mezi asijskými zeměmi s cílem posílit jejich vývozní kapacity směrem na americký a evropský trh. Nicméně v rámci Jižní Ameriky neexistuje stát, který by měl kapacitu srovnatelnou s Japonskem, a proto je tento region i nadále odkázán na mimoregionální zdroje jak kapitálu, tak technologie. Tato závislost se může jen obtížně stát integračním faktorem posilujícím latinskoamerickou integraci. Je zřejmé, že východiska

¹⁷ CEPAL, 2008, s. 105

¹⁸ CEPAL, 2008, s. 115

¹⁹ Economía Latina. Observatorio on-line: <www.econolatin.com>.

²⁰ Obchod uvnitř CAN narostl v období 1990-2007 čtyřnásobně, v rámci Mercosuru téměř pětinašobně. CEPAL, 2008, s. 104



konceptu otevřeného regionalismu se poněkud rozchází s praxí jeho aplikace v Jižní Americe, především možnosti, že společný zájem na exportu na mimoregionální trhy povede k prohlubování a zdokonalování integračních projektů.

Význam USA pro státy Jižní Ameriky a latinskoamerická integrační uskupení

Ekonomická stránka integračních projektů v Jižní Americe je neoddelitelně spojena s otázkou důležitosti mimoregionálních trhů, jak bylo naznačeno v předchozí části. Role USA je pro region obecně a obzvláště pro andské země poměrně důležitá. Ačkoli je třeba uznat, že v posledních letech země Latinské Ameriky přistoupily k výraznější diverzifikaci svého zahraničního obchodu směrem k evropským trhům a Číně.

USA získaly výrazný ekonomický vliv v zemích regionu v období přijímání neoliberalních politik a liberalizace ekonomik latinskoamerických států na přelomu 80. a 90. let. Státy Karibiku, střední Ameriky a Mexiko, stejně jako andské státy (Bolívie, Ekvádor, Kolumbie a Peru) byly navíc začleněny do preferenčního obchodního režimu vycházejícím z priorit americké zahraniční politiky. Iniciativa karibské pánve (Iniciativa de Cuenca del Caribe, ICC) z roku 1983 a Andský preferenční obchodní zákon z roku 1991, jehož platnost byla prodloužena v roce 2002 do roku 2006/2008, jež uděluje bezcelní přístup pro výrobky pocházejících z andských zemí v rámci politiky boje proti drogám, se však dostaly do sporu s novými pravidly mezinárodního obchodu definovanými Světovou obchodní organizací a musely být k 30. červnu 2009 ukončeny²¹. Pro státy zapojené do těchto programů to znamenalo nutnost hledat si jiné mechanismy, jež by jim zajistily přístup na pro ně klíčový trh USA. Pomalý a komplikovaný postup v realizaci projektu celooamerické zóny volného obchodu (Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA/FTAA) předneseného prezidentem Clintonem v roce 1994 vedl ke změně strategie ve prospěch vyjednávání bilaterálních (např. Chile), či multilaterálních (např. CAFTA-DR, NAFTA) smluv o vytvoření zóny volného obchodu.

Jednání o zóně volného obchodu mezi andskými zeměmi a USA začalo v roce 2004. Nicméně USA jednostranně rozhodly, že do těchto jednání nebude zahrnuta Bolívie a Venezuela, což znamenalo, že budoucí smlouva o zóně volného obchodu potenciálně rozdělovala Andské společenství. Navíc ze zbylých tří zemí, jež byly k jednáním přizvány, to bylo pouze Peru a Kolumbie, jež 13-kolové jednání ukončily podpisem smlouvy. Završení jednání s Bolívií zkomplikovaly četné faktory: na jedné straně to byla nová ropná politika prezidenta Alfreda Palacia, jež usilovala o změnu kontraktů ropných společností s cílem, aby Bolívii bylo odváděno více prostředků z těžby ropy; na straně druhé potom to, že ostatní dva státy smlouvu již podepsaly výrazně omezovalo vyjednávací možnosti bolivijské vlády, která by tak nemohla bránit citlivé sektory národního hospodářství, což vedlo k silným sociálním protestům. Jen měsíc po schválení reformního zákona týkajícího se těžby ropy potom USA jednostranně jednání s Bolívií ukončily (květen 2006).²²

²¹ Rozhodnutí WTO z června 1999 stanovuje, že celní preference musí být nediskriminační a tedy platné pro všechny méně rozvinuté země (tzv. habilitační klauzule). Depósito de Documentos de FAO: <<http://www.fao.org/DOCREP/004/Y2732S/y2732s08.htm#TopOfPage>>.

²² Hidalgo Flor, 2006



Ačkoli Andské státy tedy zpočátku předpokládaly společný postup při vyjednávání podmínek obchodního přístupu na americký trh, rozhodnutím USA získaly smlouvy o zóně volného obchodu formu bilaterálních jednání. Aktuálně je v platnosti pouze Smlouva o zóně volného obchodu USA-Peru²³, smlouva mezi USA a Kolumbie čeká již od srpna 2006 na ratifikaci v americkém Kongresu²⁴. Samotné přistoupení k jednání o smlouvách volného obchodu ze strany tří ze pěti členů Andského společenství se stala, v kontextu protiamerické rétoriky venezuelského prezidenta Cháveze, jedním z důvodů pro vystoupení Venezuely z CAN.

Jaký je vliv těchto jednání mezi jednotlivými členskými státy a USA o volném obchodu na samotnou integraci? Je nutné připomenout, že vyjednávané smlouvy o volném obchodu obsahují ustanovení, jež přesahují rámec CAN. Především se jedná o kapitolu ochrany životního prostředí a ochrany duševních vlastnických práv. Prostřednictvím rozhodnutí 598 Andské společenství autorizovalo členské státy k bilaterálním jednáním o obchodní spolupráci s třetími zeměmi pod podmínkou, že výhody, které získá třetí země (tedy konkrétně USA) musí platit pro všechny členy podle doložky nejvyšších výhod.²⁵ Jestliže se objevují názory, že smlouvy o zóně volného obchodu s USA mohou přispět k prohloubení integrace právě v nových tématech, jež se v těchto smlouvách objevují (především otázka ochrany životního prostředí), praxe ukazuje, že tato vyjednávání spíše integraci oslabují – nejen kvůli tomu, že státy se snaží individuálně získat co nejvíce výhod, ale rovněž proto, že samotné rozhodnutí o jednání vedlo ke sporům mezi členy integračního uskupení, respektive se stalo příčinou rozdělení CAN na dva tábory.

Nová fáze integrace?

Panorama latinskoamerické integrace se s přelomem tisíciletí rozrostlo o nové iniciativy – Společenství jihoamerických národů (Comunidad Suramericana de Naciones, CSN) v roce 2002 a Bolivarijskou Alternativu Národů Naší Ameriky (Alternativa Bolivarianda para los Pueblos de Nuestra América, ALBA) v roce 2004. Vzhledem k tomu, že se jedná o projekty, jež jdou napříč existujícími integračními uskupeními, se následující odstavce snaží zopovědět otázku o podstatě těchto projektů a jejich vztahu vůči existujícím integracím v Jižní/Latinské Americe.

²³ Smlouva o zóně volného obchodu mezi USA a Peru byla podepsána 8.12.2005, ratifikována peruánským parlamentem 29.6.2006 a ratifikována americkým kongresem v roce 2007.

²⁴ Ratifikace smlouvy o volném obchodu mezi USA a Kolumbií je procesem, který je vystaven tvrdé opozici v obou státech, Ačkoli v Kolumbii je tato smlouva označována za nevhodnou s negativními dopady pro zemědělský sektor, pro pracovní trh (kvůli flexibilizaci pracovních norem, jež podle odpůrců smlouvy povedou ke snížení mezd a větší zranitelnosti), výpadkem významné části státních příjmů při odstranění cel na americké výrobky, a k nárůstu výdajů kvůli závazku ochrany duševního vlastnictví smlouva byla schválena kolumbijským Kongresem 14.června 2007. Ratifikace smlouvy v americkém Kongresu je však mnohem vážnějším problémem, vzhledem k výhradám demokratů v souvislosti s pracovním právem a ochranou odborářů a nedávným odhalením infiltrace narcotrafikantů do Kongresu (parapolitika), vyloučeno však není ani to, že zdržování smlouvy v Kongresu je skrytým protekcionismem. Důležitým pro osud smlouvy o volném obchodě s Kolumbií jsou rovněž změny na postu prezidenta – zatímco pro prezidenta Bushe, pro kterého bylo schválení této smlouvy prioritou s ohledem na to, že Kolumbie byla považována za strategického partnera v boji proti terorismu, důležitost smlouvy o volném obchodu v agendě prezidenta Obamy je nesporně menší.

²⁵ Rozhodnutí 598 : <<http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d598.htm>>.



I přes svou ideologickou vzdálenost - ALBA se definuje jako levicová alternativa vůči neoliberalnímu přístupu k integraci, naopak UNASUR se snaží udržet v mantinelech „neoliberalních politik“ a přizpůsobit je regionálním podmínkám – mají oba projekty mnoho společných charakteristik. V první řadě se jedná o integrační snahy vedené státem usilujícím o dominantní roli nejen v (sub)regionu, ale rovněž v rámci rozvojových států obecně (v případě ALBA se jedná o Venezuelu, v případě UNASUR o Brazílii). Ani jeden z projektů se neprofiluje ve směru užší integrace ve smyslu přenosu kompetencí na nadnárodní instituce, naopak jak UNASUR tak ALBA jsou založeny na striktně mezivládním přístupu a podléhají tedy řízení ze stran hlav členských států, případně ministrů zahraničí. Rovněž cíle obou uskupení vykazují značnou shodu: snížení rozdílů mezi členskými zeměmi, integrace marginalizovaných skupin do společnosti a energetická stabilizace. ALBA navíc deklaruje jako své cíle podporu zemědělské produkce a liberalizaci vzájemného obchodu, UNASUR naopak usiluje o posílení demokracie. V praxi se ALBA podporuje členské státy v rozvoji sociálních programů a nákupu ropy prostřednictvím dotací pocházejících z Venezuely, existence UNASUR je pak spíše spojována s realizací projektů v oblasti infrastruktury a ropovodů v rámci Jižní Ameriky. Obě uskupení rovněž přistoupila k založení banek – Banco del ALBA bylo založeno v roce 2008, Banco de UNASUR v roce 2007. Nicméně členské státy těchto integračních bloků čelí v kontextu světové ekonomické recese problému finančního zajištění těchto institucí.²⁶

Výše uvedené znaky odpovídají do značné míry politické rétorice a říkají jen málo o skutečných základech integračních projektů. Jestliže se zaměříme na Chávezovo-Castrovu iniciativu ALBA, potom je zřejmé, že její směřování a fungování neodpovídá komplementaritě trhů jednotlivých členských zemí. Slibovaná liberalizace trhu v rámci tohoto společenství ukazuje spíše na vytvoření uzavřeného trhu, jehož fungování bude silně ovlivněno subvencemi ze strany Venezuely. V tomto smyslu je tedy ALBA alternativou, jež se však pokouší oživit starý regionalismus s cílem předejít závislosti na zahraničí – ať už se jedná o otázku vnějších trhů, tak zahraničního kapitálu. Je však zřejmé, že úspěch bude záviset především na schopnosti Venezuely zajistit dostatečné množství finančních dotací. Právě otázka podpory ze strany Venezuely členským státům je často označována za důvod pro rozšiřování členské základny ALBA, tedy jinými slovy nové státy se snaží využít nabízené finance pro vlastní rozvoj.

UNASUR naopak sleduje linii integrace v rámci Jižní Ameriky prostřednictvím propojení dvou doposud existujících integračních projektů – Andského společenství a Mercosuru – a prostřednictvím integrace infrastruktury a komunikací v rámci subregionu.²⁷ Je nesporné, že neexistující infrastruktura je jedním z velmi slabých článků, který výrazně omezuje obchod mezi zeměmi regionu. Objem obchodní výměny mezi oběma integračními projekty sice dlouhodobě roste, nicméně k tomu, aby země harmonizovaly své jednání s cílem získání silnější pozice na nových trzích, má projekt UNASUR ještě daleko. Hlavním problémem

²⁶ CEPAL, 2008, s 114-116; Oficiální stránky ALBA: <<http://www.alternativabolivariana.org/>>.

²⁷ Iniciativa integrace regionální infrastruktury (Iniciativa para la integración de la Infraestructura Regional Suramericana, IIRSA) je projektem definovaným na prvním summitu prezidentů jihoamerických zemí konaným v roce 2000 v hlavním městě Brazílie. Jeho cílem je integrace a modernizace regionální infrastruktury (transportu, energií a jiných komunikací) v rámci subregionu Jižní Ameriky. Aktuálně tvoří agendu IIRSA 31 projektů v hodnotě 10 188,2 milionů dolarů. Oficiální stránky Infraestructura Regional Suramericana: <<http://www.iirsa.org/>>.



v tomto směru bude nejen tradiční slabé institucionální zázemí UNASUR, ale také otázka dosažení konsensu mezi členskými státy.²⁸ Přestoupení Venezuely z CAN do Mercosuru a problémy, jež tento krok způsobil v rámci obou integračních projektů jenom potvrzuje, že integrovaná Jižní Amerika je zatím projektem budoucnosti.

Je nesporné, že ALBA a UNASUR představují nové, alternativní projekty regionální integrace. Nicméně bylo by značně unáhlené hovořit o tom, že tyto projekty představují řešení, či překonání problémů, jimž opakovaně čelí latinskoamerické integrační iniciativy. Oba projekty jsou zcela závislé na zájmu, iniciativě a finančním potenciálu propagátorských zemí, tedy Venezuely a Brazílie a potažmo na politikách konkrétních prezidentů, tedy Huga Cháveze a Luly da Silvy. Venezuela a Brazílie jsou de facto hlavními sponzory těchto integračních projektů a jejich programů, a proto zapojení se do těchto iniciativ znamená pro většinu států příležitost k získání zdrojů potřebných k rozvoji infrastruktury, k získání ropy za zvýhodněné ceny či na realizaci sociálních programů. Nicméně v okamžiku, kdy dojde ke zhoršení ekonomické situace lídra (aktuální případ Venezuely vzhledem ke klesajícím cenám ropy) či k oslabení zájmu (z důvodu odhalení podmořských ložisek ropy v brazilských vodách, jež negativně ovlivnilo projekt jihoamerického ropovodu), vývoj těchto projektů je výrazně omezen. Zároveň je nutné si uvědomit, že integrace v rozsahu plánovaném v deklaracích zveřejňovaných na prezidentských summitech by vyžadovalo dlouhodobou a systematickou práci na prohlubování integrace členských zemí, která je v současném schématu prezidentských summitů a rad ministrů zahraničí velmi limitovaná. Z hlediska aktuální podoby a vývoje obou projektů je tedy možné říci jen to, že jejich existence reálně nepřispívá k vývoji a prohloubení existujících latinskoamerických integračních iniciativ.

Závěr

Četnost integračních uskupení v Latinské Americe nevypovídá o jejich potřebnosti, respektive jejich významu a přínosu pro region. Samotné odůvodnění integračních projektů formulovaná na počátku 90. let ukazují na to, že strategie rozvoje regionální integrace je v podstatě řešením v situaci, kdy neexistuje „lepší“ možnost zapojení se do mezinárodního obchodu.

Analýza politických a ekonomických aspektů Andského společenství a Mercosuru ukázala, že platnost konceptu otevřeného regionalismu se v podmínkách Jižní Ameriky neprokázala. Obě integrační uskupení se aktuálně nacházejí ve stádiu ustrnutí, případně krize, čímž navazují na vývoj integračních projektů první vlny. Tuto situaci vysvětluje fakt, že ekonomická závislost mezi zeměmi regionu je nízká a neexistuje motivace pro prohloubení ekonomické spolupráce mezi členy regionálních integračních uskupení. V aktuálních podmínkách Jižní Ameriky je možnost „dělby práce“ mezi zeměmi na způsob asijské zkušenosti nemožná. Andské společenství stejně jako Mercosur jsou politicky a institucionálně slabé, což dokazuje důraz na mezivládní princip a dominantní roli prezidentů členských států na vývoj integrace, a rovněž fakt, že společenství nejsou schopny zabránit

²⁸ CEPAL, 2008, s. 116



tomu, aby politické rozpory mezi státy neměly negativní dopad na vzájemnou obchodní výměnu, ani nejsou schopny přispět k překonání těchto rozporů.

Nové integrační iniciativy vzniklé v roce 2004 prozatím neprokázaly, že by mohly představovat novou fázi integračních projektů v Jižní Americe. Zatímco ALBA je prakticky politickým projektem venezuelského prezidenta Cháveze se silně anti-neoliberálním, anti-americkým a levicovým zaměřením, UNASUR představuje projekt se silným vedením Brazílie sleduje posílení role Brazílie jako lídra rozvojových zemí a posílení pozice vůči Mexiku. Vývoj těchto iniciativ je přímo závislý na vedoucí roli a zájmu propagátorů těchto integračních projektů a na jejich schopnosti udržet jejich financování. Nicméně, jak ukazuje vliv aktuální ekonomické recese, ani tyto projekty nejsou imunní vůči výkyvům světové ekonomiky, a proto je budoucnost ALBA a UNASUR značně nejistá. Dosavadní výsledky těchto iniciativ (problém s financováním bank, pomalý postup v realizaci naplánovaných projektů) neposkytují důvod k optimismu a tuto diagnózu potvrzují.

Bibliografie

- CAN: Exportaciones Intra y Extra comunitarias 2007[online]. SG/de 213. Junio 2008 [citace 2009-6-08]. Dostupný na: <intranet.comunidadandina.org/Documentos/DEstadisticos/SGde213.doc>
- ECLAC/CEPAL. Open regionalism in Latin America and Carribean. Economic Integration as a Contribution to Changing Production Patterns with Social Equity[online]. ECLAC Book No 39. September 1994[citace 2009-5-25]. Dostupný na: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4747/lcg1801i.html>>
- CEPAL. Regionalismu abierto: un examen del concepto a la luz de las experiencias de América Latina y Asia y el Pacífico. [online]. IN: CEPAL. Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. 1999-2000 [citace 2009-5-25]. Dostupný na: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/6166/lcg2085e_7.pdf>
- CEPAL. Integración e iniciativas comerciales [online].IN: CEPAL. Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2007 • Tendencias 2008. Diciembre 2008 [citace 2009-5-25]. Dostupný na: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/34329/capitulo_IV_vf.pdf>
- Hidalgo Flor, Ignacio: ¿Por qué Estados Unidos abortó el TLC con Ecuador? [online]. 2006 [citace 2009-6-08]. Dostupný na: <http://www.alasru.org/textos/hidalgotlc.htm#_ftn1>
- Malamud, Andrés. Regional Integration in Latin America. Comparative theories and institutions [online]. 2004. [citace 2009-5-25]. Dostupný na: <<http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n44/n44a07.pdf>>
- Malamud, Andrés. La crisis de la integración se juega en casa [online]. Nueva Sociedad N 129. enero-febrero 2009[citace 2009-5-25]. Dostupný na: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3585_1.pdf>



Research Paper 3/2009

Bludný kruh latinskoamerické integrace

—
Červenec 2009

- Tavares, Maria da Conceiao; Gomes, Gerson. La CEPAL y la integración económica de América Latina [online]. Revista de la CEPAL - Número Extraordinario – 1998. [citace 2009-5-25]. Dostupný na:
< <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/19238/concei.htm> >
- Vacula, Michal. Rozporné důsledky ujednání dohod Uruguajského kola GATT pro jednotlivé skupiny rozvojových zemí (diplomová práce). Praha: VŠE, 1999

Zdroje

- Alternativa Bolivariana para América Latina y El Caribe (ALBA): www.alternativabolivariana.org/
- Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org/>
- IIRSA: <http://www.iirsa.org/>
- Mercosur: <http://www.mercosur.int/>
- UNASUR: <http://unasur.org/>; <http://www.uniondenacionessuramericanas.com/>
- Red Econolatin. Observatorio On-line - Economía Llatinoamericana: www.econolatin.com
- Instituto Boliviano de Comercio Exterior: www.ibce.org.bo
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Republica de Colombia) <http://www.mincomercio.gov.co>