

# EDITORIAL

## INTEGRAČNÍ TEORIE A NESCHOPNOST STUDOVAT AKTÉRSTVÍ: ZMĚNA KONEČNĚ NA OBZORU?

Evropská studia jsou paradoxně akademickou disciplínou, která až do současnosti nebyla schopna definovat základní předmět svého výzkumu. Problémem přitom není to, že by se definice evropské integrace či konkrétněji Evropských společenství a Evropské unie nedostávalo. Právě naopak, na základní otázku, jak toto integrační uskupení evropských států pojímat, odpovídá každý autor výrazně odlišně. Co ovšem v naprosté většině těchto definic absentuje, je pojetí EU jako aktéra – aktéra, který se projevuje vnější aktivitou i kroky zaměřenými dovnitř unie.

Místo toho byly tradičně v akademickém prostředí zastoupeny dvě pozice. První z nich můžeme označit jako *agregační model*. Zde byla Evropská společenství chápána nikoliv jako aktér, ale spíše jako soubor aktérů, kteří se sice pro jednoduchost souhrnně označují zkratkou ES/EU, ale ve skutečnosti jednotlivými aktéry nejsou. To bylo koneckonců dáno také pluralitou těchto společenství i jejich institucí, jejich odlišným zaměřením i okamžikem vzniku. Jinak řečeno, metodologicky i ontologicky převažoval individualistický přístup, který zdůrazňoval vzájemné interakce mezi aktéry *uvnitř* integrujícího se společenství. Ať už byly tyto interakce vztaženy k politickým elitám členských států, anebo k jednotlivým nově se rodícím institucím (například Haas 1958), výzkum tohoto typu chápal posuny v integračním procesu výhradně jako výslednici těchto interakcí. Evropská společenství jako taková tedy v tomto pojetí rozhodně nebyla autonomním subjektem, ale spíše tvárnou hmotou, již teprve kroky členských států či integračních institucí dávají konkrétní tvar a význam.

Typickým příkladem takového pojetí ES je stará debata mezi nadnárodními a mezivládními přístupy (na straně nadnárodní například Haas 1958 nebo Schmitter 1970; na straně mezivládní Hoffmann 1966 a Milward 1992). Přestože by se na první pohled mohlo zdát, že klíčovou otázkou této debaty je, zda se ES stávají autonomním aktérem, celá debata se ve skutečnosti zabývala otázkou vlivu partikulárních institucí a stejně partikulárních členských států na chod evropské integrace. Ani pro zastánce nadnárodních přístupů nejsou předmětem výzkumu ES jako taková, ale především role Evropské komise, případně Evropského parlamentu apod.

Druhou obvyklou pozici vyjadřuje *strukturální model*. Ten také odmítá považovat ES/EU za specifického aktéra, ačkoliv se paradoxně intenzivně zabývá vlivem integrační organizace na další aktéry. V tomto pojetí se ovšem ES/EU stává spíše strukturální charakteristikou prostředí, v němž se ostatní aktéři pohybují. Těmito aktéry potom mohou být opět členské státy, ale třeba i jejich autonomní regiony, unijní instituce, nebo dokonce instituce či sociální skupiny uvnitř jednotlivých členských států.

Typické je takové zaměření pro výzkum europeizace (pro přehlednou analýzu problematiky europeizace viz například Olsen 2002 nebo Featherstone 2003). Studium europeizace obvykle vychází z tvrzení, že existuje určitý soubor unijních norem či upřednostňovaná institucionální forma. Takřka vždy je pozornost věnována vlivu těchto hodnot, norem či institucí na další aktéry, například na politické strany. Fakt, že ES/EU samy za aktéra podobného druhu v tomto typu výzkumu považovány nejsou, lze doložit i tím, jak málo pozornosti se věnuje naopak vzniku těchto unijních norem nebo vlivu členských států na jejich utváření, tj. na ES/EU jako takové.

Navzdory nesporným rozdílům tato dvě starší pojetí celou řadu charakteristik sdílejí: Vedle již zmíněné absence uvažování o ES/EU jako o samostatném aktérovi to je také zaměření dovnitř ES/EU. Vnitřní zaměření evropských studií je dáno historicky, protože

zprvu byla pozornost věnovaná vzájemným interakcím mezi evropskými státy, které nainiciovaly integrační proces. Evropská společenství se navenek nijak výrazně mimo ekonomickou oblast neprojevovala a zejména na rovině politických priorit mezi členskými státy přetrvávaly zásadní rozdíly. Ovšem rostoucí význam společenství v ekonomické oblasti (například díky novým kompetencím v rámci společné obchodní politiky) tuto situaci proměnil a spolu s tím i základní teoretické přístupy ke zkoumání EU.

Vedle starších pojetí (agregačního a strukturálního) se tak vynořuje pozice třetí. Ta na ES/EU nahlíží jako na *politický systém*. Počátky úvah o Evropských společenstvích jako uceleném politickém systému však přímo s otázkou aktérství nesouvisely: šlo o to, že debata mezi zastánci nadnárodního a mezivládního přístupu se v osmdesátých letech vyčerpala – ani jedna strana nebyla schopna získat jasnou převahu pro svoji pozici (i když devadesátá léta zaznamenala obnovený útok liberálního mezivládního přístupu, srovnej Moravcsik 1998). Tehdy se objevily syntetizující pokusy přenést do analýzy evropské integrace znalosti z politologického studia domácí politiky. I v domácí politice totiž můžeme diskutovat o významu a kompetencích ústřední vlády či samosprávných jednotek, ale přitom bude patrné, že taková diskuse bude mít význam, pouze přijmeme-li základní předpoklad, že tyto kompetence jsou ukotveny v jednotném rámci politického (a ústavního) uspořádání daného státu.

Podobně tedy i ES/EU jsou podle tohoto nového pojetí komplexním politickým systémem, který disponuje určitým rozložením pravomocí mezi členské státy a různé unijní orgány (Hix 1998 a 2005). Nicméně primární není otázka, jak konkrétně dochází k politickému rozhodování (například ohledně distribuce statků), ale sám fakt, že entitou, jejíž politické fungování zkoumáme, jsou ES/EU samy, a nikoliv jejich instituce či členské země. To ovšem znamená, že ES/EU zde poprvé vystupují coby aktér.

Chápání ES/EU jako politického systému však analýzu aktérství nutně omezuje na jeho vnitřní dimenze, tj. na dimenze, jež souvisejí s vnitřním fungováním a vnitřními vztahy v daném systému. Mimo jiné z tohoto důvodu se proto zejména od devadesátých let rozvíjí studium legitimacy ES/EU a s ní spojeného demokratického deficitu. Konkrétním důsledkem převahy politologických přístupů nad dříve dominantními teoriemi mezinárodních vztahů je také nástup modelu víceúrovňového vládnutí (George 2004). Zde jsou ES/EU opět aktérem, jehož vnitřní fungování je rozloženo na několik klíčových rovin, mezi něž patří regiony, členské státy a unijní instituce, ale i nejrůznější politické sítě, lobbystická sdružení apod.

Právě kvůli svému vnitřnímu zaměření však zůstává konceptualizace aktérství ES/EU spíše na intuitivní rovině. Jakkoliv se může zdát naprosto zřejmé, že legitimita je přímo spojena s aktérstvím, teoretické úvahy o evropských studiích toto spojení kupodivu dlouho neviděly a legitimitu či demokratický deficit vnímaly jako zcela autonomní výzkumné téma. Aktérství EU se tak explicitně stává objektem akademického zájmu teprve ve chvíli, kdy se pozornost přesouvá do vnějšího prostředí. Proto od devadesátých let (bohužel až do současnosti) platí, že texty věnované ES/EU jako aktérům se takřka výhradně soustředí na vnější dimenze aktérství (srovnej například důrazu u Jørgensena 2009). Typicky jde o uznání EU coby aktéra v určitých oblastech rovnocenného státům (Groenleer – van Schaik 2005); nebo také o atraktivitu EU jako inspirativního integračního modelu, který je napodobován v jiných částech světa (viz studii Martiny Jeničkové v tomto čísle).

Dichotomie vnitřní–vnější tak bohužel při studiu aktérství EU zůstává až do současnosti zcela dominantní a naprostá většina analýz věnovaných této problematice se vždy zaměřuje buď pouze na vnitřní fungování EU, nebo na její vnější projevy. Je s podivem, že také inovativní přístupy k evropské integraci, které se vynořily v devadesátých letech – jako například sociální konstruktivismus (Checkel 2001) – a které chápou aktérství mnohem komplexněji než starší modely, navzdory očekáváním u této duality setrvávají. Identita aktéra (ať už státu, či EU) je buď konstituována interakcemi jeho dílčích prvků (například jedinců či sociálních skupin), tj. zevnitř – a pak má význam zkoumat legitimitu

aktéra v rámci daného kolektivu. Anebo se identita aktéra utváří v interakci s ostatními aktéry, tzn. výhradně působením vnějších vlivů (například prostřednictvím uznání státu či EU mezinárodním společenstvím) – a pak se konstruktivistická analýza zaměřuje výhradně navenek.

Jakkoliv může být zaměření pouze na jednu z výše zmíněných dimenzí aktérství EU heuristicky cenné, je mnohem přínosnější zkoumat nikoliv jednotlivé dimenze, ale především jejich vzájemné vztahy. Praktických příkladů se nabízí nepočítaně. Je možno zkoumat, jak vysoká či nízká míra legitimacy EU ovlivňují její uznání ostatními aktéry. Podobně se lze zaměřit na vztah mezi zdroji (ideovými, finančními, vojenskými apod.), které je EU schopna vnitřně generovat a následně použít ve vnějším prostředí, a výsledky vnější politiky EU. Ještě zřejmější je dosud také velmi málo prozkoumaná vazba mezi vnitřním fungováním EU (například institucionálním uspořádáním, efektivitou rozhodování, úspěšností obchodní politiky atd.) a atraktivitou EU pro ostatní aktéry. Těmito aktéry přitom mohou být jak státy, které usilují o členství v EU, tak regionální integrační organizace, které se EU inspirují.

Zanedbává-li se poněkud výzkum toho, jak vnitřní dimenze aktérství EU ovlivňují dimenze vnější, ještě méně prostoru se v akademickém prostředí věnuje opačným vlivům, tj. důsledkům silného (či slabého) postavení EU coby aktéra v mezinárodních vztazích na její vnitřní fungování. Lze se například ptát, do jaké míry má ne/úspěch při vysílání vojenských misí nebo třeba unijní rozvojová politika dopad na vnitřní legitimitu EU. Analogicky se lze zaměřit obecně na vztah mezi rostoucím uznáním EU coby mezinárodněpolitického aktéra a vnitřním posilováním kompetencí, které EU její členské státy svěří.

Omezení spojená s přílišným oddělováním vnitřních a vnějších dimenzí aktérství se nakonec projevují výrazně také v těch oblastech, jejichž jednoznačné zařazení do vnitřní či vnější oblasti není možné. Sem patří například nově se rozvíjející výzkum europeizace kandidátských zemí či zemí zapojených do evropské politiky sousedství (ENP) (srovnej například Noutcheva 2007 nebo Kratochvíl – Tulmets 2010). Podobně otázka vlivu EU na zahraniční politiku členských států (ať už prostřednictvím europeizace jejich institucí a procedur, anebo skrze masmediální rámování zahraničněpolitických debat v jednotlivých zemích) představuje oblast, která jasně ovlivňuje vnitrounijskou politiku i vnější vztahy EU.

Základní rámec tohoto monotematického čísla *Mezinárodních vztahů* je tedy dán důrazem na význam Evropské unie jako aktéra, který mnohočetně působí navenek i dovnitř. Ovšem druhý důraz spočívá v analýze vzájemné kombinace různých aspektů aktérství EU. Zatímco jednotlivé aspekty fungování EU jsou totiž v evropských studiích dostatečně – a někdy až nadměrně – reflektovány (za všechny uveďme již výše zmíněné studium europeizace nebo debaty o ne/existenci unijního dému), jejich vzájemné vazby jsou pohříchu opomíjeny.

Z textů, které v tomto čísle naleznete, se cestou vzájemné kombinace několika aspektů aktérství vydává například Petr Kaniok. Ten ve svém textu zkoumá vztah legitimacy a euroskepticismu, přičemž obojí vztahuje ke klíčové otázce definice EU, „nastavení standardů státnosti“ unie. Z Kaniokova textu přitom vyplývá důležitý závěr, že odpovědi na normativní otázky po fungování EU jsou přímo závislé na tom, zda EU považujeme za aktéra srovnatelného se státy, anebo zda je její aktérství koncipováno jinak.

Odlíšný přístup, který také kombinuje několik dimenzí aktérství, volí ve své stati Ondřej Šimon. Zkoumá zde míru uznání EU coby aktéra nezávislého na (členských) státech, který se účastní boje proti pirátům v okolí Somálska. Ačkoliv jde tedy primárně o vnější uznání Unie ostatními účastníky protipirátských aktivit, Šimon neotřele toto uznání propojuje s problematikou vnitřního fungování EU. Zabývá se mimo jiné mírou institucionalizace unijní mise, která EU zajišťuje schopnost autonomně reagovat na měnící se situaci, ale také samotnými vojenskými silami v oblasti, kterými EU disponuje. Zcela

jednoznačně se ukazuje, že vnější uznání EU nelze správně interpretovat bez pozornosti věnované vývoji uvnitř unie, který vyvrcholil právě vysláním vojenské mise EU do regionu Afrického rohu.

Byla by ovšem chyba předpokládat, že výzkum aktérství EU musí vždy dospět k závěru, že EU ve všech ohledech naplňuje představy o plnohodnotném aktérovi mezinárodních vztahů. Této otázce se do určité míry dotýká ve svém textu Petr Kaniok, ale ještě výrazněji je skeptický pohled přítomen v článcích Martiny Jeníčkové a Daniely Chalániové. Jeníčková zkoumá, do jaké míry je EU vnímána jako atraktivní z hlediska latinskoamerických integračních procesů. Jak ve své studii dokládá, politické elity těchto zemí často srovnávají EU s jihoamerickými integračními organizacemi. Zároveň se však ukazuje, že tato představa nerezonuje v diskusích ve veřejném prostoru zemí tohoto regionu. Jeníčková zkoumá zejména mediální diskurz ve dvou latinskoamerických zemích a dochází k závěru, že EU většinou není vnímána jako inspirace.

Chalániová zkoumá aktérství EU ze zcela jiného pohledu než ostatní texty tohoto čísla: zaměřuje se na analýzu karikatur EU v týdeníku *The Economist*. Její závěry jsou také pozoruhodné. EU je zde líčena nikoliv jako srovnatelná se státy, nebo dokonce velmocemi, ale spíše jako nejednotný, stárnoucí a pasivní aktér. V textu Chalániové se ovšem více než kde jinde ukazuje, že rozlišení na vnitřní a vnější dimenze aktérství v některých kontextech – jako je právě analýza ikonografické či obecně symbolické reprezentace EU – prostě postrádá smysl. Proto je i tento text vítaným potvrzením argumentu ve prospěch holistické analýzy aktérství EU.

Konečně zbývá také zmínit pátý text, který bude kvůli technickým problémům bohužel publikován teprve v následujícím čísle, avšak rovněž se zabývá otázkou bytostně spojenou s aktérstvím. Tato stať, jejímž autorem je Tomáš Weiss, zkoumá vztah mezi vnější akceschopností EU a její vnitřní legitimitou. Vychází přitom z klasického rozlišení mezi vstupní a výstupní legitimitou a podobně jako další texty v tomto čísle ukazuje, že vnější a vnitřní dimenze fungování EU (v tomto případě efektivita evropské služby pro vnější činnost a legitimita EU) jsou spojitými nádobami.

Petr Kratochvíl,

hostující editor monotematického čísla

## Literatura

- Featherstone, Kevin (2003): *The Politics of Europeanization*. USA: Oxford University Press.
- George, Stephen (2004): Multi-level Governance and the European Union. In: Ian Bache, Matthew Flinders (eds.): *Multi-level Governance*. New York: Oxford University Press, s. 107–126.
- Groenleer, Martijn L. P. – Van Schaik, Louise G. (2005): The EU as an 'Intergovernmental' Actor in Foreign Affairs Case Studies of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol. Centre for European Policy Studies, Working Document No. 228/August 2005.
- Haas, Ernst B. (1958): *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950–1957*. London: Stevens and Sons.
- Hix, Simon (1998): The Study of the European Union II: The 'New Governance' Agenda and its Rival. *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 1, s. 38–65.
- Hix, Simon (2005): *The Political System of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hoffman, Stanley (1966): Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, Vol. 95, No. 3/Summer 1966, s. 862–915.
- Checkel, Jeffrey T. (2001): From meta- to substantive theory? Social constructivism and the study of Europe. *European Union Politics*, Vol. 2, No. 2, s. 219–249.
- Jørgensen, Knud Erik (2009): *The European Union and International Organizations*. Oxford: Taylor & Francis.
- Kratochvíl, Petr – Tulmets, Elsa (2010): *Constructivism and Rationalism in EU External Relations: The Case of the European Neighbourhood Policy*. Baden-Baden: Nomos.
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Milward, Alan S. (1992): *The European rescue of the nation-state*. London: Routledge.
- Noutcheva, Gergana (2007): Fake, Partial and Imposed Compliance: The Limits of the EU's Normative Power in the Western Balkans. Centre for European Policy Studies, CEPS Working Document No. 274/July 2007.

- Olsen, Johan P. (2002): The Many Faces of Europeanization. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 5/December 2002, s. 921–952.
- Schmitter, Philippe C. (1970): A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, Vol. 24, No. 4, s. 836–868.

**Poznámka**

*Tento editorial, stejně jako některé další texty v tomto čísle, je výstupem z výzkumného projektu Interní grantové agentury VŠE pod názvem Evropská unie jako aktér v mezinárodních vztazích: Analýza čtyř typů aktérství, č. F2/6/2010.*