

Normativní chování malých států jako výsledek kalkulace jejich dlouhodobých zájmů

Vít Beneš

Listopad 2005

Ústav mezinárodních vztahů
Nerudova 3, 118 50 Praha 1
URL: www.iir.cz

Policy paper z konference „Mezi pragmatismem a ideály. Jakou úlohu mají normy při formulaci zahraniční politiky?“ pořádané 8. listopadu 2005 Ústavem mezinárodních vztahů za podpory Friedrich-Ebert-Stiftung.

Autorský text neprošel ediční úpravou.

Dne 8. listopadu 2005 se konala v Praze konference „Mezi pragmatismem a ideály. Jakou úlohu mají normy při formulaci zahraniční politiky?“ pořádaná Ústavem mezinárodních vztahů a nadací Friedrich Ebert Stiftung za účasti předních odborníků ze zahraničí. Její druhý panel „Mají malé země silnější principy než ostatní?“ byl věnován otázce principů a ideálů v zahraniční politice malých států. V rámci tohoto panelu přednesli svoje příspěvky profesor Rik Coolsaet z Universiteit Gent („Moc, etika a normy v zahraniční politice Belgie“), profesor Alfred van Staden z Universiteit Leiden („Závazek Nizozemska podporovat mezinárodní právo: poslání či kalkulace?“) a pan Milan Brglez z University of Ljubljana („Interpretace mezinárodního práva v slovinské (veřejné) diplomacii“). Celý panel byl veden bývalým ministrem zahraničních věcí Československa Jířím Dienstbierem, následnou diskuzi zahajoval docent Petr Drulák, ředitel Ústavu mezinárodních vztahů. Na základě přednesených příspěvků a následné diskuze se snažíme shrnout motivy malých států pro normativní chování a následně formulovat doporučení pro Českou republiku.

Jak Nizozemsko, tak Belgie a Slovinsko jsou malé země, které kladou velký důraz na dodržování mezinárodních norem ze strany ostatních aktérů mezinárodní politiky a zároveň se i samy snaží, s větším či menším úspěchem, chovat podle principů. Jaké motivy však stojí v pozadí jejich snahy o prosazování mezinárodních norem ve světě a v pozadí jejich zahraniční politiky? Jestliže se chovají více podle norem mezinárodního práva a v souladu s imperativy lidských práv než větší státy, je to důsledek pocitu morální povinnosti a soucitu nebo racionální kalkulace vlastních zájmů? Jaké doporučení lze z jejich zkušenosti vyvodit pro Českou republiku?

Přestože nelze zapomínat na upřímnou podporu norem jako nedílnou součást zahraniční politiky států, **chování v souladu s normami mezinárodního společenství je důsledkem racionální kalkulace vlastních zájmů.** Tyto zájmy nabývají konkrétní podoby ve snaze malých států vyvažovat skrze mezinárodní právo mocenskou převahu velkých států a v jejich důrazu na mezinárodní prestiž a reputaci jako zdroj moci při diplomatických jednáních. Prosazování vznešených ideálů a norem není důsledkem altruismu, ale racionální kalkulace vlastních zájmů.

Z tohoto poznatku vychází i naše doporučení pro Českou republiku. ČR by měla klást důraz na dodržování mezinárodního práva a lidských práv ve světě, motivována svými vlastními dlouhodobými zájmy. Explicitní vazba mezi **posilováním autority mezinárodního práva a mezinárodních institucí ve světě a v Evropě** na jedné straně a **dlouhodobými bezpečnostními zájmy státu** na straně druhé však není v klíčových dokumentech české zahraniční politiky dostatečně zdůrazněna. V důsledku toho může být snaha o institucionalizovaný multilateralismus na globální úrovni a supranacionalismus na evropské úrovni devalvována jako idealistická nebo odporující českým národním zájmům. Ve světle zkušeností malých ale vlivných zemí je také třeba přehodnotit přístup České republiky k otázce její mezinárodní prestiže a reputace. **Mezinárodní prestiž a reputace státu** dodržujícího nejen smluvní závazky, ale i obecné normy mezinárodního práva představují pro malé země jako Belgie, Nizozemsko a Česká republika nezanedbatelný **zdroj politického kapitálu a diplomatického vlivu**, které mohou využít jako důležitý doplněk svých omezených vojenských kapacit. Tato skutečnost by měla být zohledněna v **konceptu veřejné diplomacie a prezentace ČR**, která se doposud jednostranně zaměřuje na oblast investic, obchodu a turistiky a opomíná bezpečnostně-politickou dimenzi problematiky mezinárodní prestiže.

Tento policy paper má pět částí. V první se pozastavíme nad analytickými obtížemi při rozlišení chování motivovaného zájmy a principy, ve druhé a třetí části nabídneme první argument, proč malé země volí chování podle norem: mezinárodní právo a mezinárodní instituce jako protiváha vojenské moci velkých zemí, jejichž posilování je výrazem osvíceného národního zájmu. Ve čtvrté části analyzujeme mezinárodní prestiž a reputaci jako další podnět pro normativní chování a konečně v páté části blíže specifikujeme konkrétní doporučení pro Českou republiku.

Lze vůbec odlišit chování podle principů a podle zájmů?

Chování všech aktérů mezinárodní politiky je vždy směsicí normativně i pragmaticky motivovaného jednání, vždy je **směsicí realismu a idealismu**. Žádný stát se nechová pouze **podle norem mezinárodního práva**, naopak žádný aktér se nechová čistě **podle svých egoistických zájmů**. Na analytické rovině je tato situace dále komplikována dvěma skutečnostmi. Za prvé, velmi často nelze analyticky odlišit, zda je konkrétní čin motivován maximalizací vlastního zisku nebo snahou vyhovět formálním i neformálním pravidlům mezinárodního společenství. Při analýze konkrétního aktu je nutné si uvědomit, že rozdílné normy mezinárodního společenství často implikují protichůdné jednání (viz konflikt mezi pravidly státní suverenity a ochranou lidských práv). Naopak ani kalkulace individuálního zisku nemusí být jednoznačná. Za druhé, jednání, které se zpočátku jeví jako nezištné dodržování mezinárodních norem (podpora lidských práv a demokracie) za cenu obětování určitých materiálních zájmů (například investičních příležitostí), může být důsledkem strategické kalkulace dlouhodobých zájmů aktéra (stabilizace mezinárodního systému, posilování autority mezinárodního práva, eliminace příčin migračních tlaků apod.). Stát v tomto případě jedná podle imperativů svých **vlastních dlouhodobých „osvícených“ zájmů**. **Takové chování potom sice lze nazvat instrumentálním, ovšem na kvalitativně odlišné úrovni** – stát obětuje krátkodobý zisk ve prospěch dlouhodobého, navíc kromě zisku individuálního přináší takové chování prospěch ostatním členům mezinárodního společenství. V případě „osvícených vlastních zájmů“ tedy selhává klasické černobílé dělení chování na motivované zájmy a na motivované principy.

V následující části se přes tyto analytické problémy pokusíme onu dichotomii mezi jednáním podle norem a podle zájmů udržet, přičemž kritériem může být například míra partikularismu a egoismu (jako protiklad univerzality mezinárodních norem), nekonzistence jednání státu (důkaz účelového přístupu k normám) či preference krátkodobých zisků nad dlouhodobými.

Mezinárodní právo jako nástroj kompenzace materiální převahy velkých států

Etika a lidská práva byly vždy větší či menší měrou součástí zahraniční politiky všech států, malých i velkých, přičemž často docházelo a dochází k proplétání etiky a zájmů jednotlivých zemí. **Přesto jsou to právě malé země, které se snaží více chovat podle pravidel mezinárodního práva, častěji používají odkazy na lidská práva, etiku a mezinárodní právo ve svém zahraničně-politickém diskurzu**. Zároveň se ukazuje, že jsou to spíše dlouhodobé zájmy těchto zemí než vnitřní uspokojení z etické zahraniční politiky, které je vedou k prosazování mezinárodních norem a jednání v souladu s nimi. **Malé státy využívají mezinárodní právo, institucionalizovaný multilateralismus a supranacionalismus jako kompenzaci materiální (především vojenské) převahy větších států**. Ustálená pravidla mezinárodního práva a institucionalizovaný multilateralismus jsou chápány jako nástroje, které mají v dnešním komplexním světě nerovné distribuce moci mezi

jednotlivými zeměmi zajistit stabilitu a předvídatelnost mezinárodního systému, skrze mezinárodní instituce zajistit i malým státům alespoň minimální vliv v mezinárodní politice a zabránit zneužití moci ze strany silných států. Skrze důraz na mezinárodní právo a mezinárodní instituce mohou malé státy korigovat vojenskou a materiální převahu silnějších aktérů a posilovat tak svůj vliv a moc i přes svoji nedostatečnou vojenskou kapacitu. **Vůči materiální a vojenské moci je postavena moc normativní.**

Se snahou kompenzovat vojenskou převahu větších států souvisí i **snaha o budování stabilního mezinárodního systému založeného na mezinárodním právu závazném pro všechny aktéry.** Mezinárodní systém založený na respektování autority mezinárodního práva je chápán jako protiklad ke klasickému systému rovnováhy moci. Systém rovnováhy moci je hodnocen jako příliš nestabilní a jako jednoznačně nevýhodný pro malé země, které jsou odsouzeny do role nárazníkových zón mezi velmocemi. **Naopak mezinárodní vztahy opírající se o společné univerzální normy a mezinárodní instituce s jasně definovanými rozhodovacími procedurami poskytuje stabilitu a bezpečnost.** Na jednu stranu je sice omezena manévrovací schopnost jednotlivých aktérů a tedy jejich suverenita, na druhou stranu mezinárodní normy a instituce osvobozují tím, že **otevívají nové možnosti pro spolupráci a realizaci dlouhodobých zájmů** – bezpečnostních, ekonomických, ekologických a dalších. Supranacionalismus i institucionalizovaný multilateralismus zmírňují brutalitu mocenského soupeření (aniž by však eliminovaly politickou konkurenci) a posilují předvídatelnost a tedy i stabilitu evropské, respektive světové politiky.

Osvícené zájmy jako nová podoba zájmů národních

S budováním stabilního mezinárodního prostředí opírajícího se o respekt k univerzálním normám regulujícím zahraniční, ale i vnitřní politiku států souvisí koncept „**osvícených zájmů**“. Jak jsme se již zmínili dříve, jde o redefinici národních zájmů takovým směrem, že **se překrývá jednání motivované principy a národními zájmy.** Úsilí o zachování a posilování mezinárodního řádu založeného na mezinárodním právu a institucionalizovaných pravidlech sice na první pohled vypadá jako upřednostňování principů před zájmy, ve skutečnosti se však jedná o racionální strategii odpovídající životním zájmům malých států. Apel na dodržování mezinárodního práva ze strany těchto zemí a respektování norem z jejich strany jsou důsledkem **racionální kalkulace dlouhodobých výhod ze stability a předvídatelnosti mezinárodního systému** jako celku a ze zkrocení velmocenských choutek velkých států. V tomto případě se tedy nejedná ani o altruismus, ani o etické chování kvůli etice samotné, ale o zahraniční politiku motivovanou redefinovanými národními zájmy. **Primární motivací jsou dlouhodobé přínosy pro daný stát,** ne pro ostatní. Nicméně **pozitivní externality** prosazování mezinárodního práva a budování mezinárodních institucí a jejich **výhodnost pro ostatní členy mezinárodního společenství** hrají důležitou roli – zvyšují mezinárodní postavení státu a jeho prestiž. Tyto pozitivní externality ospravedlňují použití termínu „osvícené“ národní zájmy.

Vzhledem k tomu, že „osvíceným národním zájmem“ (nejen) malých států rozumíme prosazování institucionalizovaného multilateralismu a posilování autority mezinárodního práva v regionálním měřítku i v mezinárodním systému jako celku, můžeme směle prohlásit, že **malé státy mají globální zájmy.** V dnešním globalizovaném světě může totiž jakékoliv **porušení mezinárodních norem** v geograficky odlehle či ekonomicky nezajímavé části světa představovat **nebezpečný precedent narušující autoritu mezinárodního práva jako celku** a tedy i poškození dlouhodobých životních zájmů malého státu, který ve vztahu s mocnostmi na mezinárodní právo spoléhá. Porušení norem jednou velmocí nejenže zvyšuje

nepředvídatelnost jejího chování, ale samozřejmě **snižuje již beztak nízkou ochotu ostatních velmocí a členů mezinárodního společenství dodržovat doposud platné principy**, včetně těch garantujících bezpečnost menších států (suverenita) a jejich politický vliv skrze mezinárodní instituce (institucionalizovaný multilateralismus). Situace je o to vážnější, pokud se unilaterálně chová hegemon, který je všem na očích a jehož zahraniční politika je vzorem pro mnohé (super)velmoci.

Opíráme se o přesvědčení, že malé země mohou i bez věrohodných vojenských kapacit posilovat svoje postavení vůči mocnostem skrze mezinárodní normy a instituce. Abychom se vyvarovali obvinění z utopie, je potřeba pokusit se alespoň krátce odpovědět na otázky týkající se velkých zemí a jejich vztahu k mezinárodním normám: **Budou velké státy věnovat pozornost právním a normativním argumentům malých zemí, když za nimi nebude stát dostatečná vojenská síla?** Nebudou i nadále dávat přednost jednostranným akcím před dodržováním smluvních závazků, vyplývajících z členství v univerzální organizaci (OSN), regionálních vojenských aliancích (NATO) či nadnárodních integračních entitách (EU)? Domníváme se, že odpověď na tyto otázky je pro malé země příznivá. **Ačkoliv mají velké země sklon k unilaterálnímu jednání, mohou mít i ony zájem na fungování systému mezinárodního práva.** Podobně jako v případě malých zemí mohou i velmoci přehodnotit své národní zájmy směrem k „osvíceným zájmům“ a přijmout institucionalizovaný multilateralismus a demokratický supranacionalismus jako výhodnější řešení oproti unilaterální zahraniční politice. Příkladem může být přístup evropských velmocí k otázce evropské integrace. Cestou k takovému přehodnocení vlastních zájmů může být zjištění, že **v dlouhém období jsou všechny státy malé, ať již mluvíme o evropských velmocích či globálním hegemonovi.** Při pohledu na současnou americkou vojenskou hegemonii a úctyhodný růst americké ekonomiky to nemusí být hned zřejmé, ale **hegemonické cykly se ve světové politice opakují a žádné impérium netrvá věčně.** Stačí jen letmý pohled do kalendáře: připomínáme si pouhých 200 let od bitvy u Slavkova, během kterých bychom mohli identifikovat minimálně evropskou hegemonii Francie, Velké Británie, Německa a USA. Posilování autority mezinárodního práva v současnosti může být tedy i pro dnešního hegemonu nástrojem pro realizaci jeho bezpečnostních zájmů v budoucnosti.

Mezinárodní prestiž a reputace jako další zdroj normativní síly

Mezinárodní reputace a prestiž představují další často zmiňovaný důvod, proč se (nejen) malé státy chovají v souladu s mezinárodními normami a principy. Aktér, který získá v mezinárodní komunitě reputaci státu dodržujícího mezinárodní normy a pravidla, totiž **posiluje svoji prestiž, reputaci a tím i svoje mezinárodní postavení a diplomatický vliv.** Podobně jako v předchozím případě snahy o posilování role mezinárodního práva a institucionalizovaného multilateralismu je dodržování norem kvůli prestiži důsledkem strategické kalkulace vlastních zájmů. Tato kalkulace se opírá o poznání, že **dodržování smluv a obecných principů mezinárodního práva je důležitým aktivem při každodenním jednání diplomatů,** které lze využít jako protiváhu moci vojenské či ekonomické. Podobně jako v případě postupného budování mezinárodního řádu založeného na mezinárodním právu se jedná o úkol dlouhodobý, který může kolidovat s některými krátkodobými zájmy státu, například v oblasti ekonomické.

Budování dobré reputace státu se však neváže jen na dodržování mezinárodně-právních závazků a norem regulujících chování států. Významnějším zdrojem pro dobrou reputaci a prestiž malého státu mohou být **aktivity na podporu demokracie a lidských práv či rozvojová pomoc.** Tyto aktivity jsou navíc zaměřené na širší cílovou skupinu – nejen na

politické elity, ale i na širší zahraniční veřejnost. I v tomto případě platí, že prestiž malého státu a jeho dobrá reputace u veřejnosti jiné země (demokratické, ale i ovládané autoritativním režimem) představuje důležité aktivum v mezinárodním jednání.

Doporučení pro Českou republiku

Mezinárodní normy a instituce

Doporučení pro Českou republiku vychází z výše zmíněných argumentů o obecných motivech malých zemí pro chování v souladu s mezinárodními normami. Jednání podle principů, motivováno do značné míry dlouhodobými zájmy, se v praxi projevuje jejich snahou posilovat roli mezinárodního práva a mezinárodních institucí na globální i evropské úrovni a cíleným budováním mezinárodní prestiže a reputace. Pro ČR platí všechny obecné teze uvedené výše. **Posilování autority mezinárodního práva a dodržování jeho norem je v souladu s dlouhodobým národním zájmem České republiky.** Nejedná se o pragmatické využívání dílčích norem ku prospěchu ČR, ale o dlouhodobé a strategické posilování autority mezinárodního práva jako celku ve shodě se strategickými zájmy státu na omezení negativních důsledků mocenské asymetrie v Evropě a ve světě. Tyto strategické zájmy by měly být realizovány skrze **budování multilaterálních institucí na globální úrovni a supranacionálních institucí na úrovni evropské.**

Nadnárodní integrace opírající se o **demokratické instituce na evropské úrovni** odpovídá českým zájmům lépe než systém suverénních států. **Institucionalizovaná integrace posiluje postavení ČR ve vztahu k silnějším státům. Evropské právo fixuje skrze rozhodovací procedury v evropských institucích reálnou vyjednávací sílu ČR na vyšší úrovni, než jaká odpovídá její vojenské a ekonomické síle.** Tato reálná vyjednávací síla je rozhodně vyšší než jakou disponovalo meziválečné Československo v systému suverénních států, vyšší než jakou by měla ČR v systému suverénních demokracií. Díky vysokému stupni institucionalizace EU je tato vyjednávací síla zajištěna ve většině oblastí zahraničně-politického zájmu ČR. Meziválečné Československo sice disponovalo větší mírou formální svobody jednání než současná ČR – člen EU, ovšem jeho bezpečnostní pozice byla nesrovnatelně horší. Důvodem byla skutečnost, že stejnou mírou suverenity a svobodou jednání disponovaly i evropské velmoci. Nevýhodu takového uspořádání Evropy si dobře uvědomují Belgie i Nizozemsko – země, které mají s negativy velmocenské politiky delší zkušenost než Československo / Česká republika.

Podobně i **mezinárodní normy a instituce na globální úrovni** zajišťují České republice lepší pozici v mezinárodním systému – poskytují ČR ochranu před velmocemi (například územní suverenita) a zabezpečují jí určitý vliv ve světě (institucionalizovaný multilateralismus). Proto je nutné považovat porušení mezinárodních norem a procesních pravidel mezinárodních organizací kdekoli na světě za ohrožení českých zájmů. Důvodem je skutečnost, že mezinárodní právo je nedělitelné a ohrožení autority mezinárodního práva či mezinárodních institucí (např. OSN) určitým jednáním v Asii či na Blízkém východě poškozují jejich autoritu na celém světě, tedy i v Evropě a jejím okolí.

Mezinárodní prestiž a reputace

Česká republika by neměla zanedbávat **budování dobré reputace v co nejširše definované mezinárodní komunitě politických aktérů:** států, ale i nevládních organizací, médií, vlivných osobností i zahraniční veřejnosti. **Dobrá reputace, prestiž a pozitivní vnímání České republiky** jako vyspělé demokracie dodržující uznávané normy ve vnitřní i

zahraniční politice **posiluje její mezinárodní postavení v diplomacii i přes její omezené finanční a vojenské kapacity**. Od dobré reputace a vysoké prestiže států dodržujících mezinárodní normy je jen malý krok k **významu veřejné diplomacie**. Veřejná diplomacie je nezbytným nástrojem při vytváření pozitivního obrazu ČR ve světě a můžeme ji tedy označit jako zdroj normativní síly České republiky. Bohužel, **mezinárodní prestiž a reputace ČR a v návaznosti i její veřejná diplomacie jsou stále chápány primárně jako nástroje v oblasti podpory investic, obchodu a turismu**, přičemž je opomíjena jejich úloha při posilování diplomatického vlivu České republiky, posilování její pozice v mezinárodně-politických vztazích. Důsledkem tohoto opomenutí je příliš úzké vymezení oblastí prezentace ČR a cílových skupin veřejné diplomacie. Je opomenuto budování obrazu ČR mezi politickými elitami i veřejností (voliči) jako země dodržující jak smluvní závazky, tak i univerzální normy mezinárodního práva, podporující demokracii a lidská práva, disponující bohatým programem rozvojové pomoci. Nestačí zaměřovat se na zahraničního spotřebitele a turistu, ale také na zahraničního voliče. **Kampaně české veřejné diplomacie by tedy měly mít i svou normativní dimenzi** a komunikovat podporu mezinárodních norem, demokracie a lidských práv ze strany České republiky a její bohatou rozvojovou pomoc.

Zároveň je ale nutné si uvědomit, že **sebelepší marketing nedokáže prodat špatný výrobek**, reálné chování České republiky by tedy mělo odpovídat obrazu, který o sobě hodlá v mezinárodní komunitě vytvářet. Z toho vyplývá i požadavek na **konzistentnost zahraniční politiky ČR** v oblastech klíčových pro udržení její dobré reputace: demokracie a lidských práv. Aktivita ČR v oblasti podpory demokracie a lidských práv je stále příliš selektivní. Jakkoliv například aktivita ČR vůči Kubě přispívá k dobré reputaci ČR a posiluje její diplomatický vliv, ambivalentní postoj vůči porušování lidských práv jinde ve světě (například Číně) tento pozitivní efekt devaluje. Naopak konzistentní podpora normem vnitřní politiky (demokracie a lidských práv) a norem zahraniční politiky (multilateralismus), náležitě prezentované veřejnou diplomacií, posiluje prestiž a diplomatický vliv českého státu.

Česká republika má globální zájmy na budování mezinárodního a evropského systému opírajícího se o institucionalizované mezinárodní normy. **Odpovídají těmto globálním zájmům i dostupné prostředky?** Zdá se, že ano. ČR má výbornou výchozí pozici pro budování mezinárodní prestiže a reputace především díky relativně hladkému přechodu na demokracii, bezproblémovému rozdělení federace se Slovenskem a díky dědictví demokratické první republiky. Také je nutné si uvědomit, že pro tento úkol je často důležitější **kvalita lidského kapitálu**, odvaha, komunikativnost a schopnost nabídnout morální autority než rozsah dostupných materiálních prostředků. Nemusí se tedy nutně jednat o úkol nad naše síly.

Policy Paper z konference Mezi pragmatismem a ideály. Jakou úlohu mají normy při formulaci zahraniční politiky? v Praze 8. listopadu 2005
NORMATIVNÍ CHOVÁNÍ MALÝCH STÁTŮ JAKO VÝSLEDEK KALKULACE JEJICH DLOUHODOBÝCH ZÁJMŮ.

Poznámka

Autor tohoto textu by rád poděkoval Petru Drulákovi za připomínky k předběžné verzi textu.