

Petr Kratochvíl

CHOVÁNÍ MALÝCH STÁTŮ A MULTILATERÁLNÍ SPOLUPRÁCE

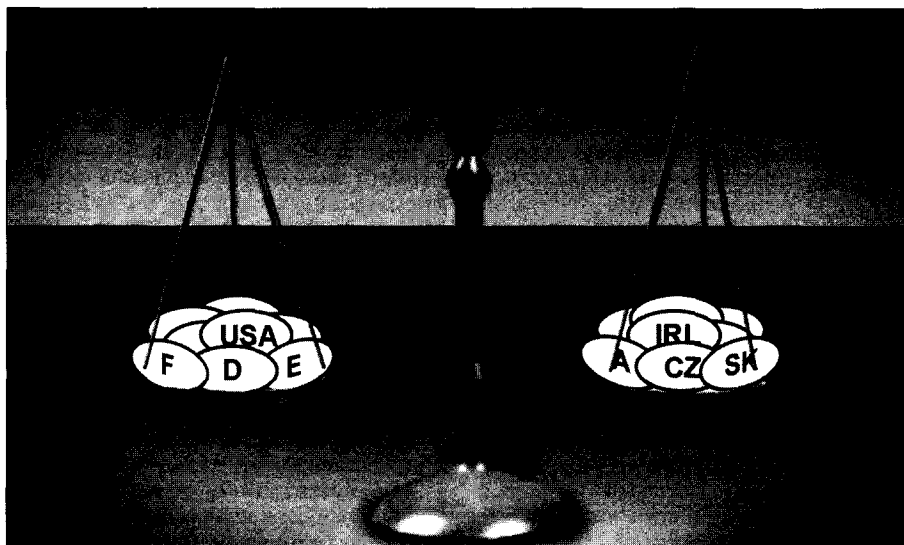
„Je vskutku paradoxem malých států, že se kvůli zapojení do ekonomické a bezpečnostní integrace musí vzdát části své suverenity; do integrace se však zapojují proto, aby se staly plnoprávními členy mezinárodního společenství, o což usilují právě za účelem znovuzískání suverenity.“¹ (Raimo Väyrynen)

Problematicke existence, vývoje a chování malých států bylo v průběhu minulých desetiletí věnováno zvyšující se množství pozornosti. Nebývalý zájem o toto téma je dán především několika základními faktory. Mezi tyto faktory patří na prvním místě zvyšující se počet malých států ve světě, který ve 20. století narůstal v několika vlnách: od zhroutení starých monarchií mezi světovými válkami přes děkolonizaci až po vznik nových nezávislých států na konci studené války. Po druhé, malé státy se častokrát staly epicentrem krizí, které poutaly pozornost světové veřejnosti po celá 90. léta (např. konflikt v Jugoslávii, izraelsko-palestinský problém, a pod.). Třetím, avšak z teoretického hlediska pravděpodobně nejzávažnějším argumentem je přesvědčení, že některé atributy chování států jsou snáze vysledovatelné u malých států a umožňují nám generalizovat jejich chování na státní aktéry obecně.²

Z našeho středoevropského úhlu pohledu pak problematika malých států nese ještě jeden výrazný aspekt. Může být praktickým návodem pro postup velké části zemí našeho regionu, neboť naprostá většina zemí střední Evropy patří právě do skupiny malých států. Že se nejedná o odtažitou akademickou diskusi, ale o praktické zaměření zahraniční politiky těchto zemí, dokazují urputné diskuse o nejvhodnějším modus operandi malých zemí – mají malé země usilovat spíše o spolupráci s ostatními malými státy, anebo je jejich vztah vždy alespoň implicitně konkurenční?³ Cílem této krátké stati je načrtnout některé společné rysy v zahraniční politice malých států. Dále se pokusíme se objasnit, proč je spolupráce států, a to zejména spolupráce na multilaterální úrovni, z hlediska malých států vhodnějším přístupem než vzájemné soutěžení těchto zemí.

STRATEGIE PŘEKONÁNÍ „MALOSTI“ MULTILATERÁLNÍ SPOLUPRACÍ

Je zřejmé, že existují určitá objektivní omezení, která stát při sebevětší snaze nemůže výrazně ovlivnit. Sem patří typicky uváděné charakteristiky malých států, jako je např. relativně malý počet obyvatel (obvykle je horní hranice 10-15 mil.), malá rozloha (většinou do 100 000 km²), nízký podíl na celosvětovém HDP (u K. Deutsche do 1%). Tato kritéria rozlišování ma-



lých a velkých států mají řadu nedostatků, z nichž lze na prvním místě uvést zejména absolutizaci zařazení států do té které kategorie. Tak pokud je stát jednou označen za malý, zůstává malým trvale (pokud nedojde ke změně těchto charakteristik). Ve skutečnosti bychom však našli bezpočtu situací, kdy považujeme jeden a tentýž stát jednou za velký, jindy za malý. Polsko je ve vztahu k Pobaltí velkým státem, ale ve vztahu k USA naopak státem malým, apod. Je tudíž zřejmé, že postavení státu na škále od malých k velkým není absolutní, ale záleží na konkrétní situaci, v níž se stát nalézá.

Socioekonomické a geografické charakteristiky, které jsme uvedli výše, však nejsou jediným možným měřítkem velikosti států. Malé státy poměrně úspěšně využívají množství metod, prostřednictvím kterých zvyšují váhu svého hlasu na mezinárodní scéně. Obvyklá identifikace malého státu se státem slabým proto může být velmi zjednodušující, ba dokonce i chybná. Malý stát totiž může svou slabost překonávat celou řadou strategií.⁵

Strategie první: aktivní činnost v mezinárodních organizacích

Jednou z nejtýpějších charakteristik zahraniční politiky malých států je jejich výrazná angažovanost v mezinárodních organizacích: „Mezinárodní instituce jsou obvykle nejlepším přítelem malých států.“⁶ V klasických mezinárodních organizacích totiž mají všechny státy jeden hlas,

a malé země jsou tak oproti velkým relativně zvýhodněny. Dokonce i v Evropské unii, kdy např. při hlasování v Radě ministrů zásada jedna země – jeden hlas neplatí, jsou váhy nastaveny tak, že malé státy disponují mnohem větší silou, než by odpovídalo počtu jejich obyvatel. Typicky nadnárodní orgán EU Evropská komise je navíc tradičně považován za advokáta menších a malých členských států. Unikátní je činnost malých států v rámci OSN. Členství v OSN je jednak otázkou prestiže a důkazem uznání ostatními státy, ale dokonce zde mohou malé státy vytvořit fungující koalice (jako např. v UCTAD nebo UNESCO).⁷

Strategie druhá: mezinárodní právo

Malé státy se často odvolávají na platné normy mezinárodního práva a usilují o vytvoření norem dalších. Jsou si totiž vědomy svojí zranitelnosti a zároveň závislosti na vnějším prostředí, jehož turbulence jsou tím nehoršivější, co by mohlo malé státy potkat. Snaha o vytvoření mechanismů pro mírové urovnání konfliktů je tedy pro malé státy příznačná. Tato strategie je obvykle oním „idealistickým“ prvkem, který je zahraniční politice malých států často připisován. Ve skutečnosti je ale možné na zdůrazňování mezinárodního práva pohlédnout ryze realisticky: Chybějící (vojenská) síla je nahrazena akcentem na nevojenské řešení konfliktů, na význam morálky a přátelských vztahů mezi státy.

Mezinárodní právo tak představuje pomyslná lana Liliputánů (malých států), kterými se snaží tyto země zabránit Gulliverovi (velmocím) v používání násilí.

Strategie třetí: členství v obranných aliancích

Tato strategie nabývá na významu v době krizí a hrozících konfliktů, tj. tehdy, kdy předchází dvě strategie přestávají být dostatečnou zárukou toho, že malé státy prosadí své záměry, anebo alespoň uchrání svou nezávislost. Neschopnost zajistit si vlastní obranu vede malé země k vytváření obranných aliancí – ať už mezi malými zeměmi navzájem, nebo mnohem obvykleji za účasti velmocí. Ať tak či onak, jsou to na druhé straně právě velké země, kdo malé státy v naprosté většině případů ohrožuje. Naopak malé země jsou většinou přirozenými spojenci a jejich vzájemná spolupráce s sebou nese mnohem menší bezpečnostní rizika než spolupráce s velmocemi.

Strategie čtvrtá: vytváření bloků při vyjednávání

V situaci, kdy státy vyjednávají o podmínkách fungování nějaké organizace, jejímiž členy jsou malé státy, nebo o pravidlech vzájemných (např. obchodních) vztahů, je obvyklé, že větší státy mnohem snáze prosadí svou pozici. Proto, pokud mají malé státy alespoň v některých oblastech shodné zájmy, se vyplatí vytvoření bloků stejně smýšlejících. Toto tvrzení lze opět demonstrovat na Radě ministrů EU: V minulosti nebylo zvykem přistupovat k hlasování kvalifikovanou většinou ani tam, kde takový postup stanovovaly smlouvy, a členské státy se pokoušely o nalezení konsenzuálního stanoviska, pokud to bylo jen trochu možné. V rozšířené Evropské unii však s největší pravděpodobností nebude možné postupovat podle stejného klíče a kvalifikovaná většina se postupně stává obvyklou praxí už dnes. Vytváření koalic pak bude (nejen) pro malé státy nutným předpokladem prosazení vlastních představ.

Strategie pátá: Zaměření se na úzkou geografickou oblast nebo na konkrétní politické cíle

Malé státy jsou již z definice zeměmi, které nejsou – na rozdíl od velkých a největších zemí – schopny věnovat se v zahraniční politice globálním tématům v celé jejich šíři. Proto se specializují na svůj geografický region a jen výjimečně působí jako významný činitel i na globální úrovni (nejčastěji jako prostředník). Podobně se ukazuje, že specializace malých států na určitý segment mezinárodní politiky může být velmi efektivním způsobem uplatňování zahraniční politiky. Takováto koncentrace sil malých zemí navíc pomáhá vytvářet pozitivní image jejich zahraniční

politiky, která je pak považována za koherentnější. Nejklasičtějším příkladem regionální spolupráce je Benelux nebo spolupráce severovýchodních zemí (ať už v rámci EU nebo v širším kontextu). Skandinávské země mohou být zároveň příkladem funkční specializace – známá je jejich úspěšná snaha o prosazení ochrany životního prostředí uvnitř EU.

Strategie šestá: Podpora hospodářské spolupráce a obchodní liberalizace

Již několikrát zmíněná zranitelnost malých států a jejich závislost na vnějším prostředí se netýká jenom bezpečnostní oblasti, ale souvisí i s jejich ekonomickým postavením. Obvykle jsou malé ekonomiky mnohem otevřenější než velké ekonomiky, a proto je zcela pochopitelná snaha malých států podporovat hospodářskou spolupráci, která přispívá ke stabilizaci obchodních vazeb. Integrace malých států do zón volného obchodu by proto měla být jedním z jejich prvořadých úkolů.

Někdy jsou uváděny další podpůrné argumenty, které ještě dále zvyšují výhody, které pro malý stát plynou ze zapojení do mezinárodního obchodu. Díky většinou zanedbatelnému podílu vývozu malé země na celosvětovém obchodu s danou komoditou nedojí obvykle při zvýšení vývozu země k výraznému poklesu ceny. Malé země se také právě díky velké otevřenosti považují za sociálněekonomického hlediska za mnohem přizpůsobivější měnícímu se prostředí. Ve prospěch tohoto argumentu by mohlo sloužit srovnání tempa reformy v jednotlivých zemích bývalého východního bloku. Jsou to právě malé země, které dokázaly nejučinněji zreformovat své hospodářství. Naproti tomu v oblasti obchodu se s obtížemi setkávají i malé země, počínaje malou vyjednávací silou přes neúčinnost politické podpory exportu až po nemožnost podporovat ve větší míře specializovaný výzkum a vývoj.

NA ZÁVĚR

Při pozorném pohledu na výše nastíněné strategie, které malé státy ve své zahraniční politice s oblibou používají, se zdá zřejmé, že multilaterální spolupráce – snad zpochybnitelná v případě velmocí, které mohou usilovat o prosazení svých zájmů unilaterálně – je v situaci malých zemí se společnými zájmy jednoznačně nejvhodnějším přístupem. Vždyť každá z těchto strategií se přímo či nepřímo dotýká koordinace záměrů států s ostatními malými zeměmi.

Používání šesti výše zmíněných postupů můžeme bez problémů sledovat i mezi malými státy střední Evropy. Zcela markantní je v případě snah o zapojení do Evropské unie, ale i do NATO, projevem snahy o odstranění překážek obchodu je třeba Středoevropská zóna volného obchodu. Dalším příkladem je visegrádská spolu-

práce (jejíž činnosti se však účastní i Polsko, tj. velký stát). Pokud však má spolupráce V4 přetrvat i po vstupu do EU, musí dojít k jejímu prohloubení a další institucionalizaci, která by dokázala překonat období politické nepřítelů představitelů některé z členských zemí, která už Visegrád zažil v minulosti. V konečném důsledku by ale úspěšnost V4 mohla přispět i prohloubení partnerství s dalšími malými zeměmi budoucí EU, konkrétně např. se zeměmi Beneluxu.

Úspěšná aplikace těchto strategií sice nemůže zajistit přesun států z kategorie malých zemí do kategorie velmocí, ale určitě může výrazným způsobem ovlivnit vnímání jeho postavení ostatními zeměmi, jeho prestiž a v konečném důsledku i vliv na mezinárodní scéně. Jen tak lze zajistit, že hlas malých zemí nebude přeslechnut.

Autor je výzkumný pracovník Ústavu mezinárodních vztahů v Praze.

SUMMARY

Petr Kratochvíl, analyst of the Institute of International Relations in Prague, discusses the position of small states in multilateral diplomacy. The author proposes six strategies which might be useful in improving the efficiency of small states' foreign policy. As he concludes, these strategies will not turn small states into superpowers but they might increase their prestige and influence in world politics.

¹ Väyrynen, R., "Small States: Persisting Despite Doubts", In: Inbar, E. - Sheffer, G. (eds.), *The National Security of Small States in a Changing World* (London: Frank Cass, 1997), str. 70.

² Pro podobnou úvahu srovnej např. Jazbec, M. *The Diplomacies of New Small States: The Case of Slovenia with Some Comparison from the Baltics* (Aldershot: Ashgate, 2001).

³ Typickou ukázkou takového sporu byla polemika na stránkách *Mezinárodní politiky* na přelomu let 1998 a 1999. Viz Robejšek, P., "Nadstandardní vztahy: Spolupráce a konkurence malých států", *Mezinárodní politika* (10/1998); Drulák, P., "Chiméra konkurence malých států", *Mezinárodní politika* (12/1998); Robejšek, P., "Ještě jednou o kooperaci a konkurenci", *Mezinárodní politika* (1/1999); a Drulák, P., "Ještě (a naposled) ke kooperaci a konfliktu malých států", *Mezinárodní politika* (2/1999).

⁴ Pro podrobnější analýzu viz Jazbec, op. cit., str. 41-42.

⁵ O těchto strategiích hovoří množství autorů, kteří se problematikou malého státu zabývají. Mezi klasiku v této oblasti patří např. Vital, D., *The Inequality of States* (Oxford University Press, 1967); Keohane, R. O., "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics", *International Organization* (Spring 1969); East, M., "Size and Foreign Policy Behavior: A Test of Two Models", *World Politics* (4/1973); Baehr, P., "Small States: A Tool for Analysis?", *World Politics* (3/1975); z českých je pravděpodobně nejznámější P. Drulák.

⁶ Srov. Väyrynen, op. cit., str. 42.

⁷ Jazbec, op. cit., str. 57. Jako ilustraci lze připomenout též mimořádné angažmá meziválečného Československa a Edvarda Beneše ve Společnosti národů.