

Mohou si velké země dovolit být vlídné?

Lucie Königová

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?“. Její druhý blok „Mohou si velké země dovolit být vlídné?“ se zabýval otázkou norem v zahraniční politice současných a bývalých velmocí – USA, Velké Británie, Francie a Německa. V panelu, jemuž předsedal Jiří Schneider (Program of Atlantic Security Studies, Praha), na toto téma hovořili Frédéric Charillon, ředitel pařížského Centre d'etudes en Sciences Sociales de la Défense, Ward J. Thomas z College of the Holy Cross v massachusettském Worcesteru, dále Günter Hellmann z Johann Wolfgang Goethe Universität ve Frankfurtu nad Mohanem a konečně Christopher Coker z London School of Economics. Příspěvky těchto čtyř expertů diskutoval Pavel Barša, výzkumný pracovník Ústavu mezinárodních vztahů v Praze. V pronesených příspěvcích a následné diskusi se výrazně profilovala čtyři hlavní témata spojená s otázkou norem v zahraniční politice velkých zemí. Tento policy paper se soustředí nejen na ně, nýbrž i na doporučení pro Českou republiku. Ta je sice, na rozdíl od výše zmíněných, malým státem, nicméně zahraniční politika současných i bývalých velmocí má na ni bezprostřední dopad. Je tedy žádoucí, aby ČR hledala optimální strategii spojení s těmito zeměmi.

Konec studené války, proces rozšiřování Evropské unie o nové členy ze střední a východní Evropy a útoky z 11. září upozorňující na hrozbu mezinárodního terorismu, změnila postavení klíčových velmocí atlantického prostoru. Ze Spojených států amerických se stala supervelmoc. Německo a Francie v postavení středně velkých mocností začaly hledat novou zahraničněpolitickou doktrínu. A konečně, Velká Británie se jako největší spojenec USA a nejvlivnější vojenská velmoc v Evropě opět, ale v novém prostředí, pokoušela hrát roli transatlantického mostu. Společně s nově definovanými zahraničněpolitickými problémy, hrozbami a riziky a především v souvislosti s některými kontroverzními operacemi typu Irák a Kosovo se rozproudila debata o normách v zahraniční politice. Pro USA, Velkou Británii, Francii a Německo je problematika zahraničněpolitické praxe pohybující se na kontinuu mezi pragmatismem a ideály definována především následujícími čtyřmi aspekty:

- Dvojím pojetím norem
- Důvody (ne)dodržování norem
- Negativní symetrií mezi novou francouzskou a německou zahraniční politikou
- Typy partnerství a spojení s USA

Ve světle nových skutečností a okolností je pro ČR klíčové, aby si vždy dokázala jasně definovat, které normy jsou pro ni primární a prioritní. Tyto normy by se pak měla snažit aktivně prosazovat v mezinárodních institucích, především v Evropské unii a NATO.

Dvojí pojetí norem

Při diskusi o principiálnosti zahraniční politiky se často objevují dva způsoby chápání termínu *norma*, spojené s dvojnáznými souvislostmi. Zaprvé, norma je vnímána jako výraz morálního principu, jako všeobecná idea. Ve svém druhém pojetí je norma považována za pravidlo, které se obecně dodržuje (a které tedy mají dodržovat velké i malé státy).

V obou těchto pojetích jsou normy nedílnou součástí struktury mezinárodního politického systému. Normy proto hrají klíčovou roli při formulaci zahraniční politiky

jakéhokoli státu – malého či velkého. Je však třeba být si vědomi toho, že normy „nepadají z nebe“, že nevznikají nebo se nevracejí jako hotové a téměř přirozené danosti, které by zosobňovaly zcela abstraktní morální soudy. Normy, stejně jako aktéři a instituce tyto normy prosazující, jsou konstruované. To lze snadno dokumentovat na normě v mezinárodních vztazích velmi často vzývané – národní suverenitě. Tato norma prodělala a nadále prodělává řadu změn – ať již se tyto změny týkají jejího obsahu nebo jejích (nepřímých) implikací.

Namísto vnímání norem jako abstraktních a absolutních kategorií je namístě přiznat, že normy reflektují moc, vztahy a strukturální okolnosti. Především velké státy pak normy vnímají jako uzlové body, v nichž se protínají zájmy a moc.

Důvody (ne)dodržování norem

Proč vlastně státy – velké i malé – dodržují nebo naopak nedodržují normy? Mnozí se shodnou na tom, že toto dodržování norem je v posledku odvozeno od národního zájmu jednotlivých zemí. V mezinárodní politice se často normativní principy staví do opozice k pragmatickým zájmům. Při hlubším zamyšlení a dostatečné reflexi jednotlivých mezinárodněpolitických situací se však tato dichotomie mezi normami a zájmy poněkud rozostřuje. Normy jednak zosobňují politickou realitu a principiální soudy současně, ale vedle toho s sebou nesou náklady a pobídky, od nichž nemohou odhlédnout ani ty největší a nejmocnější státy.

Normy tedy nestojí v přímé opozici k národním zájmům, nýbrž tyto národní zájmy „automaticky“ formují, jsou takřikajíc součástí kalkulu národního zájmu. Naopak národní zájmy mají zpětný dopad na (re)konstrukci norem a zásad mezinárodní politiky. Definování národních zájmů většinou začíná stanovením materiálních nebo myšlenkových cílů, většinou pak kombinace obou.

Za tři základní normy mezinárodní politiky lze považovat:

- 1) řešení konfliktů s jinými státy mírumilovně, bez užití síly nebo neadekvátního tlaku;
- 2) dodržování pravidel hry (vytváření, institucionalizace a následné prosazování norem);
- 3) jednání fair play (hledání takových institucionálních řešení, kde mají slovo a váhu i malé státy; materiální podpora chudších zemí bohatšími).

To, jestli si státy mohou dovolit být vlídné či naopak hrubé (tj. nechovat se podle pravidel), je do velké míry odvozeno od jejich modifikujících se národních zájmů. Ovšem zatímco velké státy a velmoci si mohou dovolit vybrat si, zda budou vlídné či nikoli, malé státy na výběr nemají: malé státy musí být vlídné a dodržovat pravidla, jinak je čekají sankce.

V tomto ohledu je zajímavé srovnat chování supervelmoci Spojených států amerických a evropské velmoci Velké Británie s chováním dvou – dle vlastních slov – středně velkých mocností, Francie a Německa. Zatímco USA a Velká Británie se ani příliš netají tím, že normy dodržují a porušují podle toho, jak se jim to hodí, středně velké mocnosti již takový manévrovací prostor nemají. U Británie, ale zřejmě nejen pouze u ní, lze navíc vysledovat nejen úsilí o sledování jejich národního zájmu, ale i snahu přesvědčit zbylé země, že tento národní zájem sledují jménem vyššího, společného zájmu. USA se takovým hlasatelem a prosazovatelem (mezinárodních) demokratických norem staly po roce 1945. V některých případech byly schopny těchto norem využít strategicky ke svému prospěchu, v jiných byly těmito normami naopak nepříjemně svazovány. To se děje především v případech soupeřících domácích a mezinárodních norem, což ovšem není pouze specifikum USA.

Naproti tomu Francie a Německo jako středně velké země si především v posledních letech nemohou příliš vybírat, zda budou či nebudou hrát podle pravidel a musí se přizpůsobovat požadavkům svých spojenců, bez nichž by jejich zahraničněpolitická váha v dnešním světě značně poklesla. U obou těchto států nicméně dochází k zajímavému vývoji.

Negativní symetrie mezi novou francouzskou a německou zahraniční politikou

Základním postulátem středně velkých mocností je to, že vlídné být musí, ať se jim to líbí nebo ne. Jedině tak totiž zvyšují svůj koaliční potenciál a mohou ve svém regionu získat postavení, o něž v souladu se svým národním zájmem usilují.

Hrubnoucí Německo

Dokud bylo v národním zájmu Německa být vlídnou zemí, tak jí i bylo. Důvodů, proč se Německo až do současnosti řadilo k vlídným (rozuměj normami se řídícím) státům, je několik a jsou externí, interní i strukturální povahy. Zaprvé, Německo být vlídné muselo, protože prohrálo druhou světovou válku a muselo si zajistit podporu západních demokracií i souhlas svých východních sousedů. Zadruhé, Německo být vlídné chtělo, protože v poválečném období prošlo procesem vnitřního přeprogramování a socializace do západní komunity států. A konečně, Německo si vlídnost mohlo dovolit. V šedesátých a sedmdesátých letech minulého století zbohatlo a mohlo si dovolit platit účty za jiné, především členské země Evropské unie.

V poslední době ovšem Německo svou vlídnou tvář postupně ztrácí, její zahraničněpolitická praxe poněkud „hrubne“ a země se v některých ohledech začíná chovat jako velmoc. Je to proto, že si již obcházení stávajících norem nebo rýsování norem nových může dovolit. Vzhledem ke sjednocení Německa a k rozšíření NATO i EU se výrazně snížila závislost Německa na jeho spojencích. Závislost spojenců na Německu naproti tomu v porovnání s obdobím let 1945-1989 vzrostla – byť ne dramaticky. Německá vláda začala být postupem času přesvědčena, že nemusí být již tak vlídná jako dříve. Němci již podle tohoto výkladu chtějí být „normální“ a nechtějí být neustále svazováni svou historií.

Minulost v současném Německu pomalu ustupuje do pozadí. Otázkou ovšem zůstává, zda tato německá „normalita“ musí nutně znamenat, že se Evropě i v Evropě bude žít lépe a že atlantické pouto zůstane silné a fungující. O vzrůstajícím zahraničněpolitickém sebevědomí Německa svědčí například porušení Paktu růstu a stability, postoj Německa k irácké krizi a konečně i aktivní snaha získat stálé křeslo v Radě bezpečnosti OSN (RB OSN). Obrat v německé zahraniční politice a její postoj k normativním otázkám však neformuje pouze rostoucí sebevědomí, ale i vnitřní, strukturální okolnostmi. Německo už si totiž nemůže dovolit platit za ostatní, o čemž svědčí německé odmítání „šekové diplomacie“. Krom toho je Německo stále více zaměstnáno krizemi na domácí politické scéně. V neposlední řadě země ztrácí zájem o vůdčí roli ve svém regionu.

Stále vlídnější Francie

Francie se ocitla téměř v opačné situaci. V současnosti se v této zemi diskutuje o tom, zda má vůbec zahraničněpolitickou doktrínu a pokud ano, zda je tato doktrína vlivná. Velmi dobře patrné je v odborném i politickém diskurzu to, že Francouzi hledají nové principy zahraniční politiky a uvědomují si potřebu změny i v tvorbě a realizaci konkrétních zahraničněpolitických strategií. Poté, co období iluzí o normativním vítězství vystřídalo období deziluzí z dění na Balkáně a evropských reakcí na ně, dospěli francouzští politikové i veřejnost k poznání, že je nutno hledat nové normy, principy a především formy realizace zahraniční politiky. Francie si uvědomila, že proto, aby zabránila unilateralistickým

tendencím USA a zároveň udržela Evropu jako koherentní politickou sílu, je třeba redefinovat diskurz. Od mocenské politiky je třeba postupně přejít k důsledně normativní politice postavené na multilateralismu a mezinárodním právu, na multipolárním systému s kolektivní bezpečností a na společných statcích typu udržitelného rozvoje. Francie tedy, dá-li se usuzovat z probíhajících debat, začíná překonávat velmocenskou respektive gaullistickou tradici. Stále častěji se tedy Francouzi odvolávají na společný spíše než na národní zájem. Současná Francie klade větší důraz na pravidla než na *grandeur* a má ambici se stát ochránkyní a hlasatelkou obecných norem. Země si tedy v nové situaci hledá novou roli a pro toto své hledání zvolila v mnohém opačnou cestu než dnešní Německo. Ke splnění svého nového cíle musí Francouzi uspět ve třech klíčových úkolech. Zaprvé, Francie musí lépe definovat hlavní priority, neboť ty s normativitou úzce souvisejí. Zadruhé, země galského kohouta se musí přeorientovat od geograficky orientované diplomacie k diplomacii tematické a kulturní (*public diplomacy*). A konečně, Francie musí zvolit nový postoj v rámci Evropské unie. Nejdůležitějším úkolem současné francouzské zahraniční politiky je však začít tyto nové koncepce postupně a konzistentně překlápat do praxe. Nelze se zastavit na hranici diskurzu. Už proto, že si Francie, poté, co si v průběhu devadesátých let prošla krizí identity, nemůže dovolit nic jiného, než být vlídnou a dodržovat normy.

Francie a Německo jsou tedy zrcadlovými příklady dilemat středně velkých mocností, které v kontextu mezinárodního uspořádání po konci studené války hledají a nacházejí svou novou zahraničněpolitickou identitu. Jejich nové odpovědi na klíčové otázky zahraniční politiky a jejího oscilování mezi principy a pragmatismem jsou zcela zásadní jak pro Evropu jako region, tak pro Evropu jako globálního aktéra a současně jako partnera a spojence USA.

Typy partnerství a spojení s USA

Skutečnost, že normy jsou nedílnou součástí kalkulu národního zájmu, je patrná nejen na příkladu Francie, Německa a Velké Británie, ale především na zahraniční politice Spojených států amerických. Způsoby, jakými normy ovlivňují zahraniční politiku USA a jejich nejbližších spojenců, jsou však diametrálně odlišné. Z toho plynou rozdílné názory a některé transatlantické spory.

Proradný Albion?

Británie, tradiční partner a spojenec USA, se zdá být ve své podpoře Spojených států nejkonzistentnější. Profiluje se jako země s dlouhou tradicí liberalismu a ústy některých svých akademiků přiznává, že právě proto nemá ani stálé spojence, ani stálé zájmy. Své partnery Britové mění na základě racionálního zhodnocení momentální situace a vždy pro to najdou odůvodnění, které je staví do role principiálních obhájců demokratických norem. Ne nadarmo jsou tedy ostatními (zvláště evropskými) zeměmi vnímáni jako pokrytci a někteří Britové jistou licoměrnost své zahraniční politiky otevřeně přiznávají. Zjevnou výjimkou v jejich partnerství a spojení s ostatními státy je jejich *special relationship* s USA. Těmi jsou nicméně čím dál více bráni jako samozřejmí partneři. Do jisté míry jde o nevyhnutelný vývoj: země, jejíž moc průběžně slábne (tak jako moc Velké Británie) mohou být pro své partnery a spojence užitečné jen tím, že pro ně budou zcela samozřejmými spojenci – dokud to bude v souladu s jejich individualismem a oddaností liberálním principům. Británie si dobře uvědomuje, že čím těsněji jsou lidé či země provázány, tím, méně svobody mají. V jistém slova smyslu tedy Britové budou i nadále „špatnými“ Evropany, neboť jim jejich liberalismus a věrnost vydobytým občanským i tržním svobodám bude ležet na srdci více než kontinentální sen o bezpečnosti.

Kritický spojenec

Francie se naproti tomu postupem času dostala do pozice kritického spojence, tedy partnera, který umí říci ne a stává se ochráncem a hlasatelem univerzálních norem, a to na úkor dřívější politiky *grandeure*, kterou již za stávajících okolností nelze věrohodně realizovat. Uvědomuje si totiž (i když trochu v jiném smyslu než Británie), že normativní zahraniční politika je multiplikátor síly a moci, že je to účinný způsob maximalizace vlastní politické síly. Právě z tohoto důvodu se Evropská unie snaží „normativizovat“ svou zahraniční politiku, ať už tak činí prosazováním Kjótského protokolu či třeba podporou Mezinárodního trestního tribunálu.

Evropská unie do svého repertoáru bezpečnostních prostředků přejala i preemptivní akci (kterou ostatně řadu let úspěšně uplatňuje v politice životního prostředí), jež se stala normou. Souvisí to mimo jiné s posunem ve vnímání a vedení války: čím více bereme válku jako policejní činnost, tím častěji saháme k preemptivním akcím a primárním cílem se stává zabránit (jakémukoli) zločinu. Čím dál častěji se tedy posuzují schopnosti, a nikoli úmysly lidí či států těmito schopnostmi disponujících.

Sebevědomé, ale do sebe zahleděné Německo

Jakkoli Německo, stejně jako Francie, patřilo mezi velké kritiky americké preempce, je vůči Spojeným státům o něco méně kritické než země galského kohouta. To je způsobeno především jeho soustředěním se na domácí problémy a úsilím o získání stálého křesla v RB OSN. V této souvislosti je však třeba podotknout, že Německo bezpochyby propáslo historickou šanci stát se přednostním partnerem a spojencem USA. Spojené státy totiž po roce 1989 zamýšlely Velkou Británii v roli speciálního partnera nahradit Německem a Japonskem. Němci ovšem vzhledem ke starostem se sjednocením země této historické šance nevyužili (což jim dnes komplikuje situaci při vyjednávání postu stálého člena RB OSN) a nyní již je na budování *special relationship* s USA pozdě. Krom toho o něco takového Němci (už opět) z důvodů vnitřních a strukturálních nejeví příliš velký zájem. Je však docela dobře možné, že tato historická příležitost se bude opakovat.

Odpověď na otázku po typu spojení s USA však zcela přirozeně nevyplývá pouze z identity a zájmů těchto partnerů, nýbrž i z politiky a preferencí Spojených států samotných. Zdá se, že multilateralismus preferovaný jak Francií, tak Německem a do jisté míry i Velkou Británií, nalézá u Američanů pochopení jen tehdy, je-li uplatňován ad hoc (tzv. koalice ochotných). Tento princip byl uplatněn např. v Iráku, který ovšem na druhou stranu ukázal, že možnosti prosadit politické normy zbraněmi a téměř na vlastní pěst se ukazují jako falešné, že mýtus rychlé války je skutečně jen mýtem a že spojení a policejní spíše než vojenská činnost jsou speciálně pro období po zásahu zcela klíčové.

Velké země si tedy, na rozdíl od středně velkých mocností, které nemají na výběr, dovolit být vlídné mohou, nicméně činí tak víceméně selektivně a prosazování norem v zahraniční politice se tak dostává do roviny nekoherentní a nekonzistentní praxe. Zdá se, že jediným způsobem, jak se této nekoherenci, nekonzistenci a jisté nepředvídatelnosti vyhnout, je „normativizovat“ chování velkých a středně velkých mocností (a nejen jich) prostřednictvím mezinárodních institucí, které se stávají nositelkami těchto norem a odpovídající zahraničněpolitické praxe.

Závěry a doporučení pro Českou republiku

- Česká republika vzhledem ke své velikosti, postavení a zdrojům v zásadě nemá jinou volbu než být zastáncem a prosazovatelem mezinárodních norem a principů. Zatímco velké státy a velmoci si mohou dovolit vybrat si, zda budou vlídné či nikoli, malé státy na výběr nemají: musí dodržovat pravidla, jinak je čekají sankce. Jedině svou vlídností totiž zvyšují svůj koaliční potenciál a mohou ve svém regionu získat postavení, o něž v souladu se svým národním zájmem usilují. Normativní zahraniční politika je pro ně multiplikátorem síly a moci, je to účinný způsob maximalizace vlastní politické síly. Na druhé straně je malý stát velkými státy někdy nucen normu porušit. Kdykoli se tomu však může vyhnout, neměl by tak činit, neboť se stává netransparentní, nepředvídatelný a pro partnery a spojence tedy zbytný.
- Účinným způsobem zajištění vlastních národních zájmů je především pro malé země „normativizace“ chování velmocí a středně velkých mocností, ovšem nejen jich, prostřednictvím mezinárodních institucí. Nejevidentnějšími a nejúspěšnějšími mezinárodními institucemi jsou z tohoto pohledu pro Českou republiku Evropská unie a NATO.
- Vzhledem k tomu, že normy nestojí v příkré opozici k národním zájmům, nýbrž jsou nedílnou součástí formulace národního zájmu, by si Česká republika ve svých zahraničněpolitických koncepcích a strategiích měla vždy jasně definovat, které normy jsou pro ni primární.
- Česká republika by měla být aktivním partnerem Francie a Německa a snažit se ovlivňovat probíhající proces redefinice jejich zahraničněpolitické doktríny. Koncepce zahraniční politiky těchto dvou zemí má totiž bezprostřední dopad nejen na bilaterální vztahy mezi těmito zeměmi a Českou republikou, nýbrž (a to především) na Evropskou unii a její fungování.