

Mezinárodní instituce a strategie evropských států po studené válce

After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989–1991. Edited by Robert O. Keohane, Joseph S. Nye, Stanley Hoffmann. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England 1993, 481 stran, ISBN 0-674-00863-4.

Kniha *After the Cold War, International Institutions and State Strategies in Europe, 1989–1991*, přináší mimořádně zajímavou analýzu evropského vývoje těsně po rozpadu východního bloku v roce 1989. Robert O. Keohane a Joseph S. Nye hned v úvodu formulují otázku a nabízejí některé odpovědi z oblasti teorie mezinárodních vztahů. Jejich cílem bylo detailně analyzovat procesy přijímání politických rozhodnutí a mezinárodních jednání a přesně určit roli, kterou v nich hrály mezinárodní instituce, tedy nakolik tyto instituce ovlivnily strategii národních států a výsledky mezinárodních jednání. Nejde o výzkum mezinárodních institucí samotných, ale o spojení mezi těmito institucemi a o strategii států. Autoři sledují, které instituce jednotlivé státy v daném období preferovaly, jaké funkce jednotlivé instituce plnily, jak přijímaly rozhodnutí a jak přizpůsobovaly své struktury a mechanismy. Jednou ze zásadních otázek je, zda byly instituce chápány pouze jako instrument politiky jednotlivých států, anebo zda státy redefinují své zájmy i s ohledem na existující instituce.

Přitom se v celé díle zabývají daným tématem z pohledu argumentů realistické i liberální školy a definují svůj vlastní, mezní přístup jako liberálně-institucionální. Realistická škola se koncentruje na strukturu mezinárodního systému a na podněty, které tento systém vytváří pro vznik konfliktů. Vychází z toho, že mezinárodní systém je přirozeně anarchický a že v jeho rámci státy usilují o zachování své nezávislosti a o posílení své moci. Naproti tomu liberální škola vychází z chápání zájmů nejen jako z odvozeniny geopolitických realit, ale rovněž jako z výsledku materiálních a ideových zájmů, formulovaných vnitropolitickými strukturami.

Myšlenkový proud institucionalizmu si za základ nebere ani strukturu mezinárodní politiky (jako realizmus), ani vzájemné působení vnitřní politiky a mezinárodních vztahů (jako škola liberální), ale soustřeďuje se na mezinárodní politický proces. Přitom zahrnuje jak přístupy realistické (státy zůstávají hlavními aktéry mezinárodních vztahů), tak liberální (vliv zájmů společenských sil, pletiva vzájemných závislostí na mezinárodní úrovni). Autoři nehlasají účelnost mezinárodních institucí za všech podmínek, protože účast na jejich fungování znamená značné úsilí a náklady a jejich působení je možné pouze v případě kompatibility zájmů jednotlivých států.¹ Docházejí však k závěru, že absence efektivních mezinárodních institucí sama o sobě přispívá k nestabilitě a ke vzniku konfliktu.

Konec studené války podle předkládané analýzy potvrdil, že reakce jednotlivých států na historické změny byly v zásadě podmíněny existencí mezinárodních institucí.² Ústřední institucí Evropy po roce 1989 je Evropské společenství (od konce roku 1993 Evropská unie), které ovšem v období 1989–1991 často přenechávalo část zátěže na NATO, nebo ještě méně institucionalizované struktury, jako je KBSE či jednání 2 + 4. V každém případě ale instituce omezovaly strategie jednotlivých států, a tak ovlivňovaly výsledky vývoje.³

Autoři na několika místech zdůrazňují, že Evropa (ve srovnání s ostatním světem) je oblastí s velkým množstvím mezinárodních institucí. Vývoj po roce 1989 však posílil asymetrii institucí v západní a východní části Evropy. Západní instituce se většinou neměnily, spíše posilovaly svůj vliv a rozšiřovaly jej směrem na východ. Instituce bývalých států východní Evropy ale zanikly, a to cílevědomou činností států střední a východní Evropy (dále SVE).

Mimořádně cenné jsou analýzy politiky hlavních aktérů mezinárodních změn po roce 1989 v Evropě. Pokud jde o tehdy ještě existující SSSR, dochází Celeste Wallender a Jane Prokop (kapitola 2) k závěru, že sovětská politika, která ustoupila z imperiálních pozic, což prosadil M. Gorbačov, nebyla schopna vytvořit novou strategii pro svou politiku. Jejím cílem bylo připojit se k institucím západních států a v bezpečnostní oblasti (tedy k NATO a ZEU) je i výrazně ovlivnit a prosadit svou představu evropské bezpečnosti. Vzhledem k tomu, že výsledné kroky nezlepšily ani vztah k NATO, ani k ES, orientovala se Moskva na KBSE a celkový výsledek byl málo uspokojivý. Západní státy na rozdíl od tehdejšího SSSR mohly pokračovat a téměř automaticky pokračovaly ve své politice v rámci svých institucí nehledě na fakt, že tyto instituce vznikly v době bipolární konfrontace, která však nyní byla nahrazena kooperativním přístupem zemí bývalých „bloků“, a to ve všech oblastech.

Nejvýraznějším příkladem je jistě politika SRN. Jeffrey Anderson a John Goodman (kapitola 1) poukazují na skutečnost, že se německá politika nejvýrazněji blížila překonání tradičního nacionálního pojetí státní suverenity, a to jak reálně, tak v záměrech hlavních politických sil. SRN po roce 1989 reagovala především „reflexivně“, automatickým potvrzením svého setrvání v mezinárodních institucích. Není samozřejmě vyloučené, že Německo svůj přístup jednoho dne nepřehodnotí. Mezinárodní instituce (zejména ES, respektive EU, a NATO) jsou pro Bonn nejen instrumenty; právě v jeho politice jsou zároveň nejsilnější (ve srovnání s ostatními státy) „integrovány do samotné definice státních zájmů a strategií“.⁴ Jsou spojeny přímo s chápáním smyslu existence německého státu. Zásadní změně kurzu by proto musela předcházet hluboká změna charakteru těchto institucí. Rovněž tendence k hegemonní roli není vyloučena, je ale málo slučitelná s dosavadní německou politikou rozpouštění státní suverenity v integračním procesu.

Byly to ostatně i USA (Robert O. Keohane, Joseph S. Nye, kapitola 3) a Velká Británie (Louise Richardson, kapitola 5), kde nevznikly ani snahy zahájit diskuzi (na rozdíl od srovnatelných přelomových let 1815, 1918 a 1945), která by přehodnotila roli existujících institucí. Naopak se jak Londýn, tak Washington soustředily na zachování NATO, které mělo mj. nadále kontrolovat sjednocující se Německo, zatímco ES byla připsána spíše role stabilizátora východní Evropy. Zároveň je ale zřejmé, že ES (dnes už EU) hraje v evropském vývoji mimořádnou, mnohohdimenzionální úlohu. Tuto skutečnost si uvědomují i USA, které v celém poválečném období pro ovlivňování evropského vývoje (a svou účast na něm) výrazně využívaly politiku institucionální kooperace. Londýn v daném období potvrdil svou opatrnou pozici. Aby odvrátil „nebezpečí“, že integrační proces povede k posílení pozice Komise ES v oblasti bezpečnosti, soustředil se na ZEU. Britská institucionální strategie (tedy podpora ZEU) tak měla ochránit vcelku antiinstitucionalistickou pozici Velké Británie.⁵

Z pohledu dnešních posunů francouzské politiky je užitečné, že Stanley Hoffmann připomíná, nakolik tradičně reagovala rovněž francouzská politika (kapitola 4). Nikoli NATO, ale prohlubující se ES mělo zaručit spolehlivost německé politiky po sjednocení. Přitom ale federalistická rétorika neodpovídala realitě mezivládní spolupráce, prosazovaná Francií. Místo přijetí postkomunistických zemí do ES návrhla náhradu v podobě Evropské konfederace, kterou ovšem nepřijaly ani zainteresované země. Francouzskou pozici nadále omezovala obava ze ztráty vlastní identity. Zároveň to však byla Paříž, která spolu s Bonnem překonávala prosté využívání institucí (konkrétně ES) jako nástroje a viděla v integraci hodnotu „samu o sobě“. Myšlenka sdružené (pooled) suverenity postupně převažuje nad tradičním viděním nezávislosti.⁶

Stephan Haggard, Marc A. Levy, Andrew Moravcsik a Kalypso Nicolaidis v kapitolách druhé části knihy definují strategii států východní Evropy ne jako jednotlivých zemí (jak tomu je v první části knihy u velmocí), ale podle toho, jak tyto státy „kolektivně řídily“ hlavní oblasti vztahů se státy Západu. Celkově je příznačné, že vzhledem k rozpadu svých bývalých struktur tyto země rozvinuly nejen strategii multilaterálních a bilaterálních kroků ve směru západních institucí, ale samy uskutečňovaly unilaterální strategii „předjímací adaptace“ (anticipatory adaptation).⁷ Tento přístup souvisí s celkovou pozicí daných

zemí, kterou autoři definují jako „přejímání mezinárodních režimů“ („regime-takers“), a tato pozice plně odpovídá orientaci na plné členství v daných organizacích (zejména v NATO a EU).

Západní státy a instituce naopak v daném období učinily jen mírné adaptační změny ve své bilaterální a institucionální politice, zejména odmítly přijmout dané země za své členy. Nejdále šlo Německo (mimofádně angažované svou pomocí zejména pro tehdejší SSSR). Z institucí nejpružněji reagovalo ES svými asociačními dohodami, které ovšem nepřekročily limity v tzv. citlivých oblastech obchodu. Zároveň svou multilaterální obchodní politikou omezovalo možnosti bilaterálních ujednání mezi jednotlivými státy. V jednotlivých oblastech spolupráce se projevovala různá míra institucionalizace. V ekonomické oblasti byly obchodní vztahy nejvíce řízeny na multilaterální úrovni (především prostřednictvím ES), finanční pomoc byla realizována jak prostřednictvím mezinárodních institucí (zejména MMF a Světové banky), tak i prostřednictvím bilaterálních kroků jednotlivých států. Vzhledem k neexistenci mezinárodních institucí v oblasti přímých investic probíhaly tyto především na unilaterální a bilaterální bázi. Spolupráce v oblasti ochrany životního prostředí využívala celé palety mezinárodních institucí, které ovšem zatím nebyly spojeny v souvislou síť či systém.

V bezpečnostní oblasti (Richard Weitz, kapitola 11) se v prvním období snad nejvýrazněji projevil národní rozdíly v strategii zemí SVE. Polsko např. prosazovalo své zájmy vůči sjednocujícímu se Německu důraznou politikou bilaterálního a částečně i multilaterálního vyvažování, tehdejší Československo naopak zůstalo u unilaterálních kroků. Byly to opět velké státy, které rozhodovaly o institucionálním vývoji a země SVE přijaly nabídnutý režim a uskutečňovaly „předjímací adaptaci“. Tak se např. tehdejšímu Československu nepodařilo prosadit KBSE jako centrální instituci evropské bezpečnosti, a proto se postupně plně orientovalo na NATO.

Při celkovém pohledu na roli institucí v daném období je zjevné, že mezinárodní instituce potvrdily svou váhu tím, nakolik se ukázaly pro zainteresované státy v nových podmínkách účelné. Autoři docházejí k závěru, že mezinárodní instituce nejen odpovídají zájmům členských států, ale rovněž tyto zájmy ovlivňují. Ustálené přístupy ke spolupráci ve střední a západní Evropě mohou převládat. Mnohem více nejistoty ovšem panuje v oblastech dále na východ. Mezinárodní instituce v zásadě ulehčují koordinaci mezi silnými státy a snižují pravděpodobnost nebezpečného soutěžení mezi nimi o sféry zájmů. V tomto smyslu slouží státním zájmům všech států.⁸

Státy tradičně bud hledají rovnováhu prostřednictvím vyvažování, nebo se připojují k silnějšímu, a tím ovšem ztrácejí část své suverenity. Pokud se takto připojují k mezinárodním institucím, nejde již o ústupek silnějšímu, ale o využívání mezinárodního mechanismu, jenž sice velkým státům umožňuje zásadní vliv, zároveň je ale omezuje a umožňuje nadproporciální vliv malým zemím. Zvolí-li státy mezinárodní instituce za instrument svých státních zájmů a dosáhnou-li touto cestou instituce výsledků, posiluje se postavení těchto institucí a roste jejich vliv zpět na státní politiku.

Je zřejmé, že bez pochopení role mezinárodních institucí, zejména rostoucího významu ES pro politickou ekonomii a vnitřní politický systém jeho členů, nelze pochopit ani institucionální vývoj, ani strategii jednotlivých států.⁹

Autoři závěru knihy (Robert O. Keohane a Stanley Hoffmann) nabízejí šest rolí, které na základě pečlivé analýzy definovali: 1) instituce umožňují zúčastněným státům uplatňovat svůj vliv; 2) omezují jednací strategii států a ulehčují dosažení dohody, a to za podmínky existence komplementárních zájmů;

3) umožňují státům vyvažovat vliv jednotlivých institucí, případně zaměnit jednu instituci druhou;

4) politika států v rámci institucí nebo vůči nim signalizuje skutečné nebo i předstírané záměry vládní politiky;

5) mezinárodní instituce specifikují závazky států, a tak definují možnosti jejich politické volby;

6) za jistých okolností (zatím spíše výjimečně) mohou ovlivňovat nejen zájmy států, ale také jejich zásadnější preference.

Jestliže prvních pět rolí představuje možnosti využití institucí v zájmu jednotlivých vlád (a je tedy v souladu s přístupem realistické školy), pak šestá role jde za úroveň instrumentalizace.

Recenzovaná publikace spojuje hluboký analytický a teoretický charakter s mimořádnou aktuálností. Je mimořádně cenným příspěvkem jak pro studium současných mezinárodních vztahů, tak i pro rozvíjející se „českou“ diskuzi o národních zájmech a o zahraniční politice.

Vladimír Handl

¹ Viz *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989–1991*. Edited by Robert O. Keohane, Joseph S. Nye, Stanley Hoffmann. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England 1993, s. 6.

² Viz tamtéž, s. 381.

³ Viz tamtéž, s. 403.

⁴ Viz tamtéž, s. 60.

⁵ Viz tamtéž, s. 164.

⁶ Viz tamtéž, s. 144.

⁷ Viz tamtéž, s. 182.

⁸ Viz tamtéž, s. 7.

⁹ Viz tamtéž, s. 393.