

## ***Lauga N. Poulsen: Bounded Rationality and Economic Diplomacy: The Politics of Investment Treaties in Developing Countries.***

***1. vydání. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, xvi, 247 stran, ISBN 978-1-107-11953-6.***

Kniha Lauga N. Poulsena *Bounded Rationality and Economic Diplomacy* se věnuje okolnostem vyjednávání bilaterálních investičních dohod (BID) mezi rozvojovými a rozvinutými státy a jejich důsledky v období jejich rozmachu, tj. od přelomu osmdesátých a devadesátých let minulého století do konce prvního desetiletí 21. století. BID patří k nástrojům ekonomické diplomacie, jež upravují podmínky podpory a ochrany investic mezi dvěma státy, přičemž cílem na straně ekonomicky méně rozvinutého je přilákání investic a na straně silnějšího státu pak dominuje snaha smluvně ochránit domácí investory postupující riziko v investičně ne zcela stabilním prostředí. Nejde o nejfrekventovanější výzkumné téma, nicméně reálné a často i negativní dopady BID na řadu států si zasluhují pozornost výzkumníků. Poulsen působí jako odborný asistent na *University College London* a problematikou mezinárodních investičních režimů se dlouhodobě zabývá. V této knize navazuje na vlastní disertační práci a své další předchozí výzkumy.

Autor se zaměřuje zejména na negativní aspekty BID a snaží se najít odpověď na otázku, proč rozvojové státy přistupovaly k BID schematicky bez provedení analýz jejich potenciálních dopadů. Tehdejší BID odrážely atmosféru Washingtonského konsenzu, jenž se od konce osmdesátých let projevoval v případě rozvojových států postupným zaváděním neoliberálních politik. Autor podrobuje BID kritice kvůli jejich spornému efektu pro přilákání zahraničních investic a kvůli celkovému nastavení podmínek BID ve prospěch států rozvinutých, respektive ve prospěch tamních soukromých subjektů. Nejproblematictější bod podle něj představuje téměř generický článek, který umožňuje investorům obrátit se k mezinárodním arbitrážním tribunálům, pokud hostitelský stát dostatečně neochránil jejich investice, a který přinesl mnoha rozvojovým zemím nemalé finanční potíže.

Kniha se skládá z osmi kapitol a předmluvy, v níž autor uvádí čtenáře do problematiky BID a popisuje situace, kterým čelily mnohé rozvojové země v předchozích dvou dekadách. Zmíněný smluvní článek umožňující investorům zahájení arbitráží, které měly pro rozvojové země fatální důsledky, podle autora postupně působil tak, že počet uzavřených a ratifikovaných BID postupně klesal. Tělesa složená převážně ze soukromých právníků totiž rozhodovala častěji ve prospěch soukromých investorů a účtovala si vysoké poplatky, jež byly státy nuceny hradit, přičemž vysoké finanční kompenzace ve výsledku čítaly až jednotky procentních bodů ročního státního rozpočtu. Nicméně ani arbitráže, jimž jedni čelili, neodradily mnohé další, aby BID bez výhrad podepisovali a ratifikovali. Vysvětlení nastíněných okolností chce autor dosáhnout použitím teorie omezené racionality (*bounded rationality theory*). Provedený výzkum je výsledkem použití více metod – Poulsen pracuje s ekonometrickými modely a zahrnuje analýzu interview i úctyhodné množství zpracovaných dostupných archivních dokumentů.

V první kapitole autor problematizuje široce sdílené přesvědčení, že rozvojové státy by nezískaly tolik potřebné investice pro svůj ekonomický rozvoj, pokud by předtím nesjednaly se svými partnery BID. Na základě vlastního empirického šetření mezi investory v tomto ohledu poukazuje na marginální význam BID pro realizaci investic. Zájem o ně paradoxně rostl až v momentech, kdy v rámci arbitráží padala již zmíněná rozhodnutí. Autor zároveň nepřijímá argument, že rozvojové státy k přijetí BID byly donuceny, a podobně nedostačující je podle něj i vysvětlení, že rozvojové státy prostřednictvím BID chtěly ukázat, že jsou moderními a civilizovanými partnery v rámci globální ekonomiky.

Přistupuje proto k vlastnímu originálnímu zdůvodnění, jehož dosahuje za pomoci teorie omezené racionality, kterou jako jeden z prvních autorů přenáší z behaviorální psychologie a ekonomie do oblasti mezinárodní politické ekonomie.

Při sestavování explanačního modelu autor pracuje se třemi hlavními koncepty, respektive zkrácenými, prostřednictvím motivovaného uvažování, prostřednictvím zaměření na obzvláště významný fenomén (*saliency*) a prostřednictvím *statu quo*. Motivované uvažování se odráží v posuzování nových informací podle toho, jak zapadají do jejich dosavadních schémat a představ. Lidé podle tohoto konceptu takřka bezvýhradně přijímají informace, jež jsou v souladu s dosavadním přesvědčením, kdežto ostatní přecházejí či snižují jejich význam. Zkrácení prostřednictvím zaměření na významný fenomén představuje typ zkrácení, jenž se projevuje v zaměřování se na zvláště výrazný bod či cíl a podřazení významu ostatních, méně zjevných, aspektů. Zkrácení *statu quo* vyjadřuje apriorní volbu dosavadních standardních řešení navzdory existenci jiných a zároveň výhodnějších alternativ.

Ve druhé kapitole autor aplikuje tento teoretický model na zkoumanou realitu, přičemž v souvislosti s tím kritizuje klasické premisy teorie racionální volby. Výsledná argumentace postupující dále knihou se skládá ze tří následujících dílčích argumentů: Zaprvé rozvojové státy byly při zpracování informací navzdory racionálním snahám o přísun investic ovlivněny řadou zkrácení. Zadruhé státy ignorovaly rizika BID do té doby, dokud se jich přímo nedotkla. Zatřetí kvůli absenci expertizy přijímaly vzorové smlouvy bez hlubší analýzy obsažených detailů. Třetí kapitola představuje historickou sondu do dějin globálního ekonomického vládnutí od druhé světové války do současnosti. Autor na pozadí hlavních trendů v mezinárodních ekonomických vztazích popisuje vývoj mezinárodně-právního investičního režimu. Zdůrazňuje problémy spojené se snahami vyjednat multilaterální investiční dohodu. Neochota ji přijmout pramenila z historické zkušenosti zejména latinskoamerických států s evropskými mocnostmi, které si ochranu investic v minulosti vynucovaly vojenskými prostředky. Autor se zde věnuje také tomu, jak BID nabyly téměř generického formátu, jenž umožňoval investorům obracet se na mezinárodní arbitráže na základě vágních právních formulací.

Ve čtvrté kapitole se Poulsen soustředí na aktéry, kteří měli svůj podíl na prosazování a propagaci BID. Patřila k nim tělesa spadající do skupiny Světové banky – *International Centre for the Settlement of Investment Disputes* (ICSID), *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) a *Foreign Investment Advisory Services* (FIAS). Důležitou roli sehráli i aktéři ze západních států, mezi nimiž je zdůrazněna role amerických poradců působících především v oblasti postkomunistické Evropy a státech bývalého Sovětského svazu. Podle autora představuje významný milník vstup *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) na scénu. UNCTAD se po skončení studené války stala hlavním obhájcem přijímání BID, i když dříve proti takovémuto neoliberalním praktikám hlasitě vystupovala. BID byly prezentovány jako vhodný symbolický nástroj, ačkoliv ekonometrická studie z dílny UNCTAD poukázala na téměř nulovou souvislost mezi přísunem investic a přijetím dohod. Na druhou stranu UNCTAD jako jedna z mála institucí upozorňovala rozvojové státy na potenciální právní implikace dohod.

Pátá a šestá kapitola představují explanační jádro práce a detailní rozpracování hlavní teze, totiž že aktéři ekonomické diplomacie v rámci jednání přistupovali k BID v podmínkách omezené racionality. V páté kapitole autor nejprve kritizuje předchozí výzkumy měřící dopad BID na množství realizovaných investic. Na základě příkladů z Latinské Ameriky, Asie i Afriky autor dokládá, že domácí aktéři přistupovali k BID jako k jednoduchému a dostatečně dobrému nástroji pro získání investic, aniž by zkoumali jejich výsledky v jiných zemích či prováděli analýzu dopadů v domácím prostředí. Jinak řečeno, zaujali k nim přístup, který lze charakterizovat jako soubor zbožných přání. V realitě při vyjednávání zkratkovitě přejímali vzorové smlouvy beze snahy vyjednat si specifické podmínky zohledňující domácí právní systém a místní tržní prostředí. V šesté kapitole Poulsen poukazuje na další aspekt podmínek omezené racionality, když konstatuje, že

rozvojové země disponovaly omezeným počtem znalců mezinárodního práva, což ovlivňovalo výsledky jednání. Dále se zaměřuje na ignoranci prvotních případů arbitráží, jež byly zahájeny proti jiným státům. Rozvojové státy si začaly uvědomovat rizika spojená s BID až v momentě, kdy začalo arbitráží přibývat. Poté počet uzavřených dohod pozvolna klesal. Zatímco v devadesátých letech rozvojové státy příliš netušily, jaké důsledky pro ně BID mohou mít, a přeceňovaly jejich ekonomický dopad, na konci prvního desetiletí 21. století přišlo znatelné vystřízlivění.

Sedmá kapitola obsahuje případovou studii Jihoafrické republiky, která je zajímavá vzhledem k souběžnosti éry rozmachu BID a politických změn v JAR, které šly ruku v ruce se změnou managementu veřejných financí a rozvojových politik. Na případu JAR autor detailně ukazuje, jak se jím použité koncepty promítly do vyjednávání BID.

Závěrečná, osmá kapitola shrnuje výsledky autorovy analýzy a předkládá aktérům ekonomické diplomacie doporučení, která se týkají posílení právní expertízy, detailnější analýzy dopadů podepisovaných smluv a dalších návrhů, které jsou kombinací principů opuštěných v minulosti. Jde například o odklon od formátu arbitráží stát–investor a zpětný příklon k formátu stát–stát. Dále jde o některé inovativní návrhy, jako například posílení regionálního rozměru investičního režimu a blokace arbitráže domácími institucemi a právními nástroji.

Poulsen předkládá ucelenou publikaci s jasnou strukturou a přesvědčivou argumentací, vystavěnou na základech teorie omezené racionality přenesené z oblasti behaviorální psychologie a ekonomie. Zajímavá teoretická perspektiva poukazuje na přínosnost aplikace teorií z jiných sociálněvědních disciplín pro mezinárodní politickou ekonomii, respektive mezinárodní vztahy. Stejně jako teorie racionální volby přinesla do politických věd malou revoluci, kognitivní přístupy, mezi něž teorie omezené racionality náleží, skýtají velký potenciál rozvinutí dosavadních poznatků v oboru. Jsou schopny popsat aspekty rozhodování jedinců, které v kombinaci s institucionálními přístupy nabízejí širší explanační rozměr. Na knize je nutné ocenit bohatou empirickou bázi, na níž autor své argumenty staví. Počet analyzovaných dokumentů značně převyšuje obdobné práce a množství provedených rozhovorů svědčí o blízkém vztahu autora ke studované materii. Rozhovory navíc dávají knize jedinečný rozměr, svědčící o časté nekompetenci diplomatů a seniorních úředníků z rozvojových zemí. Menší výhradu lze směřovat k tomu, že autor v případě dokumentů a rozhovorů neuvádí, jakými metodami sebraná data analyzoval a interpretoval.

Autorovi se do velké míry podařilo naplnit ambiciózní cíl knihy – vysvětlit, proč rozvojové státy přistupovaly k BID bez výhrad a proč je tamní aktéři automaticky podepisovali a předkládali k ratifikaci navzdory jejich potenciálním rizikům. Na druhou stranu kniha postrádá hlubší konceptuální i obsahové zpracování zájmů rozvinutých zemí a mezinárodních organizací stojících v pozadí jednání o BID a jdoucích nad rámec ochrany investic. Je totiž těžko představitelné, že jedním z hlavních zájmů rozvinutých států bylo dosáhnout toho, aby rozvojové státy čelily arbitrážím, které ve výsledku podlamovaly stav veřejných financí a prohlubovaly tak strukturální problémy rozvojových ekonomik. Vyplnění různých bílých míst, která se v knize objevují, mohl autor dosáhnout provedením více rozhovorů s aktéry z rozvinutých zemí, kteří by jistě motivace sjednávání BID ve výsledné podobě lépe osvětlili. Z typografického hlediska působí mírně rušivě poznámkový aparát knihy. Delší poznámky pod čarou jsou rozděleny na dvou po sobě jdoucích stranách, což čtenáři znesnadňuje orientaci. Mnohem nepřehledněji však působí velmi krátké poznámky, které jsou nestandardně umístěny v jednom řádku za sebou.

Poulsenova kniha zaujme především odborníky zaměřené na globální ekonomické vládnutí a analytiky zahraniční politiky zkoumající její ekonomickou dimenzi. Zároveň obsahuje cenné zkušenosti z praxe diplomatických jednání o prohlubování ekonomických vztahů. Proto může pro odborníky z praxe posloužit jako cenný návod na to, jakým chybám je nutné se při vyjednávání smluv vyvarovat. Vzhledem k tomu, že nejde o populařistickou monografii, kniha nemá příliš potenciál oslovit širší veřejnost.

Pro českého čtenáře orientujícího se v této výzkumné oblasti představuje kniha zajímavou inspiraci hned z několika důvodů. Prvním z nich je poměrně široký prostor věnovaný roli amerických poradců v procesu vyjednávání a přijímání BID mezi Českou republikou a dalšími státy v devadesátých letech. Zajímavější je ale nastínění toho, jak se ČR dostala do situace, kdy na pozadí uzavřených BID čelila v prvním desetiletí nového milénia vícero mezinárodním arbitrážím, jež se táhly řadu let a většina z nich skončila pro ČR prohrou. Autor podrobně rozpracovává případ investice společnosti CME do TV NOVA, jenž vyústil v kompenzaci 350 milionů dolarů. Posledním důvodem je rezonance ekonomické diplomacie v současném politickém a veřejném diskurzu. Někteří aktéři české zahraniční politiky zdůrazňují ekonomickou dimenzi jako její hlavní pilíř. Přímé zahraniční investice stojí v tomto ohledu významově až na druhém místě za proexportní politikou, nicméně v posledních několika letech znovu posiluje ve veřejné debatě význam přímých zahraničních investic. Zároveň roste objem investic pocházejících z regionů, které v minulosti v ČR v takové míře neinvestovaly, což přináší řadu otázek ohledně potenciálních rizik, na něž by se měli aktéři české diplomacie v souvislosti s platnými investičními dohodami ptát.

V této souvislosti je v závěru vhodné zmínit největší přínos Poulsenovy knihy, jímž je upozornění na skutečnost, že ekonomická diplomacie není tak bezproblémová, jak někteří její hlasití propagátoři tvrdí. Pečlivé posouzení jakéhokoliv politicko-ekonomického rozhodnutí je ve světle negativních aspektů BID více než žádoucí, protože podpis smlouvy nevýhodné pro stát toužící po prohloubení investiční spolupráce či zvýšení exportu může mít nedozírné důsledky. Tím se kniha odlišuje od většiny dosavadních prací z oblasti ekonomické diplomacie, neboť na rozdíl od nekritického zdůrazňování jejich přínosů poukazuje i na rizika s ní spojená.

*Vít Borčány*