

STRATEGIE

Redakce pokračuje v uveřejňování dalších dvou částí zkrácených a redakčně upravených článků, a to **Rolfa Hasse** - „Bezpečnostně politický význam špičkových technologií“ a **Jurgena B. Dongese** - „Hospodářská opatření pro ovlivňování cizích vlád: embargo, bojkot, zásahy do pohybu kapitálu a technologií.“ Z tohoto článku byly vypuštěny „historické“ příklady a ponechány jen části obecné platnosti. Názory autorů byly uveřejněny v knize „**Strategie - Handbuch**“, kterou vydalo **Deutsche Strategie - Forum**. Myslíme si, že další poznatky získané z této problematiky přinesou čtenářům cenné informace k jejich potřebě.

Bezpečnostně politický význam špičkových technologií

Politické zásahy do mezinárodní směny zboží a služeb, jakož i pohybu kapitálu a technologie mají tři cílová zaměření:

- zahraničně-politické (hospodářské sankce): hospodářský potenciál protivníka má být poškozen tak, aby byl nucen souhlasit s politickými ústupky,

- bezpečnostně-politické: odmítnutí zboží a technologií důležitých pro bezpečnost,

- dodavatelsko-politické: omezení vývozu zboží, aby se předešlo vlastním (očekávaným) úzkým profilům hospodářství.

Politicky významné jsou prvé dva cíle. Prvý a třetí cíl mají charakter ad hoc. Avšak základem bezpečnostně-politické kontroly jsou dlouhodobé analýzy ohrožení: působí dlouhodobě a přizpůsobují se pouze technickému vývoji, změnám v dostupnosti špičkové technologie a strategickým koncepcím.

V těžišti bezpečnostně-politické kontroly mezinárodního obchodu jsou výrobky špičkové technologie, a to především technologie, která má **duální charakter** (dvojitou použitelnost):

je komerčně použitelná, tím že je důležitým činitelem růstu a posiluje hospodářský potenciál,

má přímou bezpečnostně-politickou důležitost, protože napomáhá rozhodujícím způsobem zdokonalovat účinnost zbraňových systémů.

Podpora hospodářského potenciálu má nepřímý bezpečnostně-politický význam, protože se tím zlepšuje financování bezpečnostní politiky. Tato dvojitá funkce technologie vede v tržním hospodářství stále znovu ke konfliktům. Soukromý komerční zájem na neomezeném používání technologie může být v rozporu se státobezpečnostními úvahami, neboť státní kontrola transferu technologie snižuje hospodářské výnosy.

Od zavedení principu kolektivní bezpečnosti se hospodářství stalo východiskem a nástrojem zahraniční politiky, resp. „mírového“ řešení konfliktů.

Nejzávažnějším činitelem, který bezpečnostně-politicky nepříznivě ovlivňuje mezinárodní hospodářské styky, je přeměna zbrojní techniky technologií (mikroelektronikou) u jaderných a konvenčních zbraní. Z toho vyplývají tyto zpětné účinky:

- Mikroelektronika byla vynalezena a vyvinuta privátně a po jejím vynálezu a rozvinutí následovaly vojenské inovace. Dvojitá použitelnost (komerční a vojenská) nastolila problémy nového druhu pro její bezpečnostně-politický význam a pro kontrolu mezinárodního transferu technologie.

- Vojenská bezpečnost se stala závislou na dvou vzájemně souvisejících veličinách: na rozvoji vědeckotechnického pokroku jako zdroje hospodářského růstu a zdokonalování

zbraňových systémů, jakož i na hospodářské dynamice, hnací síle pro rozvoj nových technologií a zvětšování hospodářského potenciálu.

Jestliže platnost „technologické bezpečnostní funkce“ podřídíme strategii odstrašování, tj. bezpečnost = f (hospodářsko-technologický předstih) podle času, pak musíme přihlídnout k tomu, že zajištění dynamiky a předstihu technologického rozvoje oproti protivníkům je stejně důležité sociálně-politicky jako bezpečnostně-politicky.

Technologický předstih je negativně ovlivňován zpožděním v zavádění zbraňových systémů.

Zavádění špičkové techniky, která má dvojí použití, poskytuje hospodářské výhody (zvýšená schopnost mezinárodní soutěže, vytváření a zajištění pracovních míst a reálného příjmu). Monopolní disponibilita (která je dočasná) technologie poskytuje však také politickou moc a podněcuje k krokům ze strany státu.

Přitom se překrývají dva motivy:

▲ pouhé zajištění hospodářské dynamiky,

▲ zajištění technologického předstihu ze sociálně a bezpečnostně-politických důvodů kontrolami transferu technologie.

Konflikty vznikají, když jsou bezpečnostně-politické kontroly sice zaměřeny na protivníka, avšak překážky transferu jsou z obchodně-sociálně-politických důvodů upraveny tak, že postihnou také partnera v alianci. Tím je ztíženo utváření bezpečnostně-politického konsensu v rámci aliance a ohroženo zachování dynamiky technologického pokroku.

Všeobecnou zásadou strategie NATO (v roce 1990, pozn. red.) je kvalitativním, technologickým předstihem ve zbrojní technice přinejmenším vyrovnat nevýhodu (**zápornou převahu**) v konvenční oblasti.

Bezpečnostně-politický úkol NATO spočívá v tom, že je nutné dosáhnout trvalého kvalitativního, technologického předstihu a ten udržet, aby byla odstrašování zajištěna bezpečnost.

1. **Bezpečnost** = f (technologický předstih).

Tento předstih je možné dosáhnout a udržet trvalým předstihem v dynamice technologické vynalézavosti (**invence**) a jejího využití (**inovace**).

2. **Technologický předstih** = f [(přírůstek invence a inovace u vlastní strany A)₁] > (přírůstek invence a inovace u strany B)₁]

Při nejistotě o trvalém předstihu invence a inovace usilujeme o kombinaci podněcování dynamiky (ve výzkumu a používání) u vlastní strany A a překážek v transferu technologie proti protivníkovi B.

3. **Technologický předstih** = f [(technologická dynamika u vlastní strany A)₁] > (technologická dynamika u strany B)₁; zavedení dříve u strany A než u strany B; překážky transferu proti straně B].

Kontrolami transferu se usiluje o to, aby se u protivníka v čase oddalovala disponibilita špičkových technologií, protože zpravidla nelze dosáhnout toho, aby je protivník nezískal vůbec. Kontrola transferu sama o sobě nezajišťuje předstih, avšak jsou-li všechny ostatní ovlivňující veličiny konstantní, zvyšuje se pravděpodobnost, že bude předstihu dosaženo.

Nyní je možné sestavit matici (viz. tabulku).

V bezpečnostní alianci států s tržním hospodářstvím je problematické především udržení dynamiky a politického konsensu. U technologií s dvojím použitím existuje ve státech s tržním hospodářstvím zásadní konflikt zájmů mezi zájmem podniků o rozsáhlé používání technologie a státem jako producentem kolektivního „statku bezpečnost“. Když stát rozšíří bezpečnostně-politickou kontrolu transferu, aby v rámci aliance prodloužil dočasný monopol s národně-sociálními motivy, je nutno z této diskriminace očekávat zpětné působení na dynamiku a politický konsensus. V „technologické bezpečnostní funkci“ je proměnná „**dynamika**“ cíle pro státní hospodářsko a bezpečnostně-politickou strategii. Stát usiluje o zvýšení pravděpodobnosti technologického pokroku, resp. o zkrácení procesu výzkumu a vývoje.

U technologického výzkumu je proměnná „dynamika“ na druhé straně náhodných proměnných závislá na komunikačním procesu soutěže a výměny myšlenek. Proto nelze sice odvodit žádná všeobecně platná optimalizační kritéria, avšak je možné formulovat odůvodněnou domněnku, že omezování komunikačního procesu (především v rámci aliance) negativně ovlivňuje dynamiku. Výsledkem by bylo zmenšení technologického předstihu.

Tabulka

Referenční oblast: jednotlivé zbraně	Referenční oblast: druh ozbrojených sil	
	Špičková technika	Nešpičková technika
Špičková technika	(1) Technické kvalitativní špičkové postavení, technologické vedení.	(2) Technické vedoucí postavení: zbraně se špičkovou technikou u nerozvinutého druhu ozbrojených sil; problémy při zavádění a vyrovnávání úrovně.
	Cíl bezpečnostně-politického úsilí	
	Dosáhnout a udržet toto postavení. Z tohoto postavení vytlačit protivníka: strategie „předhonění“.	Toto postavení využít jako východisko pro dosažení postavení (1): strategie „předhonění“ bez „dohánění“. Z tohoto postavení vytlačit protivníka.
Nešpičková technika	(3) Technicky opožděné postavení: druh ozbrojených sil je vysoce rozvinut, avšak zbraně teprve následují: zpoždění v nákupu, výrobě a zavádění.	(4) Technicky překonané postavení: staré zbraně u zastaralého druhu ozbrojených sil: bezpečnostně-politicky zastaralé postavení.
	Cíl bezpečnostně-politického úsilí	
	Do tohoto postavení zatlačit protivníka.	Do tohoto postavení zatlačit protivníka.

Jednou z podmínek „technologické bezpečnostní funkce“ je, že předstih v dynamice a technologii (invence) vede také k předstihu ve zbrojně-technické oblasti (inovace, zavedení), aby bylo dosaženo „technického špičkového postavení“, resp. aby bylo dosaženo, anebo zajištěno technologické vedení. Když se nepodaří využít technického potenciálu, může být bezpečnostní rovnováha, o níž se usiluje, ohrožena i tehdy, když protivník svoje dočasné technologické zpoždění vyrovná kratšími fázemi zavádění. Tuto **protistrategii** nutno očekávat, když protivník přikládá vyšší prioritu produkci kolektivního „statku bezpečnost“ a může tuto prioritu ve svém politickém systému snáze také prosazovat.

Strategická proměnná „**překážky transferu proti straně B**“ se zpravidla volí při nejistotě o relativním stavu technologie, aby se zvýšila pravděpodobnost časového předstihu a aby se vyrovnaly nedostatky bezpečnostně-politického hodnocení. Problémy této proměnné jsou obvykle značně podceňovány: **sahají od právně-organizačních, přes hospodářské a poli-**

tické aspekty až po stabilitu bezpečnostní strategie. Problémy se s každým novým komplexem konfliktu zvětšují exponenciálně.

V zásadě se bezpečnostní alianci demokratických států s tržním hospodářstvím vytváří problematika tzv. „racionální ignorance“ ve dvojí formě a bezpečnostně-politické překážky transferu se zesilují:

- Uvnitř každého státu existuje stav napětí mezi státem jako producentem kolektivního „statku bezpečnost“ a soukromohospodářskými zájmy podniků vyrábějících a používajících technologií „dvojitěho použití“, které jsou postiženy kontrolami vývozu. Aby mohly rentabilně vyrábět, obraťují svůj zájem na otevřené světové trhy.

- Mezi státy aliance se vyskytují podobné protiklady zájmů. Zájem o financování „statku bezpečnost“ se projevuje rozdílně (někteří se jen chtějí vést) a náklady na překážky transferu jsou rozděleny nerovnoměrně. Tyto projevy nastávají tím dříve, čím nerovnoměrněji jsou náklady rozděleny, čím rozdílnější jsou bezpečnostní perspektivy členů, čím větší je pochybnost o účinnosti kontroly a čím menší kontrolu příslušných technologií aliance má.

Kontroly technologií vyžadují politicky jasnou cílovou funkci a jednoznačné politické odpovědnosti, aby bylo možno při změnách koncepce nebo podrobností vyloučit časové ztráty na základě neujasněných koncepcí.

Koncepce obou těchto činitelů umožňuje sestavit společný kontrolní seznam a ten přizpůsobovat změnám technologického vývoje a proměnám disponibility výrobků a informací o špičkové technologii na trhu.

Účinné kontroly vyžadují jednotné kontrolní metody, které musejí být jasné, jednoduché a soustavné.

*

Hospodářská opatření pro ovlivňování cizích vlád: embargo, bojkot a zásahy do pohybu kapitálu a technologií

Politické konflikty mezi státy je možno řešit diplomatickými metodami, avšak (bohužel) také silou zbraní. Když vyjednávání nevede k cíli a je účelné vyhnout se vojenskému střetnutí, mohou se vlády o to pokoušet hospodářskými sankcemi nejrůznějšího druhu. Cílem je protistojícímu státu hrozit škodami tak velkými (nebo mu také škody přivodit), že raději změní svou politiku. Jestliže vlády vyhlásí proti nějaké straně (nebo více stranám) hospodářské sankce, berou přitom vědomě v úvahu, že také jejich obyvatelstvo pocítí nevýhody a že podle okolností utrpí také třetí, nezáúčastněné země. Při posuzování podle záměrů (nikoli podle výsledků) je možno parafrázovat Clausewitze: **Hospodářské sankce jsou v míru „pokračováním politiky jinými prostředky“.**

Hospodářské sankce nejsou v žádném případě novým nástrojem zahraniční politiky států. V tomto století se ovšem hospodářských sankcí používalo častěji než dříve a také existuje více jejich variant. Právní podklady k tomu poskytovaly národní zákony a nařízení. Charta Spojených národů připouští, že při ohrožení nebo porušení míru Rada bezpečnosti vyzve k hospodářským sankcím. Mezitím se stalo běžným, že zainteresované kruhy mobilizují veřejnost, aby přiměla vládu vlastního státu k hospodářským trestním opatřením proti inkriminovanému cizímu státu.

Účelem tohoto článku je:

- poukázat na mnohotvárnost prostředků a metod politiky vyhlašování sankcí, jakož i cílů touto politikou sledovaných,

- teoreticky vysvětlit předpokládané účinky na hospodářství nepřátelského státu, jakož i zpětné účinky na vlastní hospodářství,

- zdůraznit meze účinnosti sankcí ve skutečnosti.

Předem uvedeme výsledek: **hospodářské sankce jsou téměř vždy neúspěšné.** Naděje,

kteří do nich vkládají jejich zastánci, jsou zpravidla příliš velké. Přesto zbytečně vyvolávají nevhodný ekonomický vývoj a často přináší novou zahraničněpolitickou výbušninu.

Vláda vyhláší sankce se může na nepřátelský stát pokoušet působit tak, že:

● dodávky zboží do tohoto státu, jakož i předávání technických a vědeckých informací podmíní svým povolením, nebo je zakáže (**vývozní embargo**),

● odběr tamního zboží podmíní licenční povinnostmi, nebo zakáže (**dovozní embargo**),

● přeruší úvěrové vztahy, omezí nebo zastaví až dosud osvědčenou rozvojovou pomoc, vyhlásí zákaz investic, uskuteční stažení mnohonárodních podniků, zabaví majetek a zmrazí bankovní vklady (**kapitálové embargo**),

● zabrání podnikům jiných států přístup k přístavním zařízením, odejme jim právo přistávání letadel a znemožní jim používání lodí, letadel a tranzitních cest (**dopravní embargo**),

● zakáže styky mezi sportovci a umělci obou zemí (**sportovní a kulturní bojkot**).

Všech těchto forem se dosud používalo s větší nebo menší intenzitou. Těžiště bylo a je dosud v sankcích v oblasti obchodu, přičemž zpravidla není postižen celý rozsah vývozu nebo dovozu, ale jen účelově zvolené skupiny zboží. „Účelově“ může znamenat, že:

■ buď má být nepřátelskému státu způsobena zvláště velká hospodářská škoda, nebo

■ mají být pokud možno omezeny nepříznivé účinky na vlastní hospodářství.

Kromě toho jsou při vývozním embargo se zřetelem na obyvatelstvo nepřátelského státu i nadále dodávány potraviny a léky.

Sankce může vyhlásit jednotlivý stát, popřípadě s podporou spřátelených národů, avšak také kolektivně mezinárodní organizace; sankce jednotlivých států převažují.

Cíle sledované sankcemi jsou rozmanité. Často nejsou formulovány výslovně, nebo je jejich existence oficiálně popírána, aby bylo možné se vyhnout výtkám o vměšování do vnitřních záležitostí suverénního státu. Mezitím je sledováno současně několik cílů, přičemž priority mohou být velmi rozmanité a mohou se časem posouvat podle toho, na co je anebo bude veřejnost právě zaměřena. Každý pokus o soustavné uspořádání cílů sankcí je proto poněkud zatížen libovůlí. Platí to také při zařazení do čtyř (částečně se překrývajících) oblastí, označovaných jako oblast vojenská, politická, hospodářská a humanitární. Přesto lze tímto způsobem získat dobrý přehled o šíři spektra snažících se pokrýt politiku vyhlašování sankcí.

K vojenské oblasti cílů patří opatření považované za vhodná k:

▲ zabránění úsilí jiných států o zbrojení,

▲ odrazení státu od přikročení k válečným akcím, resp. od pokračování v nich,

▲ tomu, aby byl stát přinucen stáhnout okupační vojska z jiného státu,

▲ tomu, aby bylo zabráněno šíření jaderných zbraní.

Vojenskými zaměřenými cíli má být pomocí hospodářských sankcí dosaženo, aby:

* byli svrženi diktátoři nebo autoritativní režimy,

* nedocházelo k porušování ústavou stanoveného řádu,

* nebylo možno uplatňovat hegemoniální nároky,

* zůstaly bez účinku neoblíbené, diplomatickou cestou docílené dohody,

* terorismus nacházel po celém světě opovržení a aby teroristům nebyly poskytovány možnosti útlaku ani výcviku.

Cíle v hospodářské oblasti spočívají všeobecně v prosazování nároků na odškodnění vůči vládám, které zůstávají zahraniční majetek.

V humanitární oblasti jsou sankce vyhlašovány pro ochranu lidských práv.

Vždycky, když se nějaká vláda uchýlí k sankcím, považují to mnozí za mrzutost, jestliže se zároveň pokouší:

- využít přitom platných smluv,
- prosazovat opatření také mimo svůj vlastní výsostný prostor.

Zásah do platných smluv v rámci embarga často poskytl mnoho „výbušnin“: zřejmě odporuje osvědčené právní zásadě „pacta sunt servanda“ (smlouvy budiž dodržovány), avšak stejně jasně je nutno nezbavit embargo jeho vlivu od samého počátku.

Analogicky to platí i ve vztahu k extraterritoriálnímu nároku země vyhlašující sankce, i když je mezinárodně-právní přípustnost nesporná. Zásadní problém přetrvává, a sice politicky vytvářená nejistota o právních rámcových podmínkách v mezinárodním obchodu, něco takového není v investiční činnosti podniků, propojených ve světovém hospodářství obchodem, kapitálovou účastí a licencemi, příliš příznivé.

Nárok na exterritorialitu má svou tradici. Je zřejmé, že politika sankcí uskutečňovaná nějakou zemí může přivodit nevýhody pro třetí země.

Níže jsou celkově popsány **hospodářské škody**, které mohou mít hospodářské sankce v nepřátelské a ve vlastní zemi, pokud jsou splněny podmínky jejich úspěchu.

V nepřátelské zemi mohou být hospodářskými sankcemi vyvolány ztráty v růstu, snížení reálných příjmů a nezaměstnanost. Jestliže postižená země reaguje účinným „kontra-embargem“, může být ztráta, která byla utrpěna v blahobytu, zase napravena, avšak nemůže být zcela neutralizována. **Zde jsou způsobeny národohospodářské škody dostatečně velké k tomu, aby přiměly nepřátelský stát k požadované změně politického chování; to závisí v podstatě na:**

- ▲ stavu jeho rozvoje a tržní síle (jako státu, který má možnost poptávky a nabídky),
- ▲ míře diverzifikace výrobní struktury,
- ▲ vybavení důležitými přírodními zdroji,
- ▲ potenciálu růstu.

Postižená země bude (za jinak stejných podmínek) tím méně připravena k ústupkům, čím je (potenciálně) samostatnější, neboť pak by se nedostala do nepřekonatelných „úzkoprofilových situací“. S klesající mírou samozásobení stoupá zranitelnost rozhodující měrou jen tehdy, když pro dovoz a vývoz neexistují žádné možnosti oklikových cest přes trhy třetích zemí.

Pro rozsah národohospodářských škod, které musí nepřátelská země při účinném embargu očekávat, je směrodatné:

- jak stoupají ceny a klesá množství dotčeného zboží,
- jaké úbytky v přidělování a jaké zpomalení rozvoje nastanou v rámci přizpůsobovacích a zpětnovazebních mechanismů.

Tyto veličiny je sotva možno empiricky měřit, avšak rozhodující souvislosti jsou tyto: Vývozní embargo způsobí tím větší národohospodářskou škodu, čím je dovozní poptávka v postižené zemi cenově méně pružná. V tomto případě jsou určité druhy dováženého zboží (ropa, obilí, technicky vyspělá vyzbroj) více méně komplementární k domácí produkci, a proto naléhavě potřebné. Jestliže země vystavená tlaku sankcí nemůže tyto druhy sama obstarat a jestliže se vláda smíří se zásobovacími úzkými profily, přímo poklesne úroveň výroby a míra vytížení kapacit v hospodářství. Mohla by poklesnout i zaměstnanost. V důsledku úzkých profilů v zásobování dojde ke zvýšení cen, což buď zatíží účty podniků a omezí jejich schopnost mezinárodní soutěže, nebo může přímo postihnout spotřebitele.

Přirozeně se může vláda postižené země pokusit získat zboží, na něž se vztahuje embargo, na trzích třetích zemí anebo podporovat náhradní dovoz ve vlastní zemi:

● **v prvním případě** by bylo nutné se podle okolností smířit s tím, že se zvýší ceny, zvláště tehdy, když dobrá světová konjunktura zajišťuje všude vysoce vytížené kapacity, které nelze v krátké době rozšířit;

● **ve druhém případě** překročí náhrada dovozu do oblastí, v nichž má země srovnatelné výdajové nevýhody a bude je mít i v dohledné době.

Obchodní sankce nabývají na ostrosti, když je vývozní embargo kombinováno s embargem dovozním. Takové opatření je pro stát vyhlášující embargo zvláště použitelné, když je jeho dovozní poptávka po zboží z nepřátelské země cenově pružná.

Protože účinným obchodním embargem (nebo jinými formami embarga) je výměna zboží (popřípadě pohyb kapitálu a služeb) mezi oběma stranami konfliktu omezena nebo přerušena, **utrpí škodu i země, která sankce vyhláší.** Tato škoda je protějškem záměrného zřeknutí se výhod mezinárodní dělby práce.

V případě účinného vývozního embarga utrpí jednotlivé podniky v zemi i vyhlášující embargo odbytovou újmu, která vede k nevytížení existujících výrobních kapacit a ohrožuje míru zaměstnanosti. Přitom mohou být odbytové trhy ztraceny i na trvalo, to platí i tehdy, když bude embargo později zrušeno, nebo alespoň uvolněno.

V případě dovozního embarga je škoda způsobena z poklesu objemu dovozu. **Země, která vyhláší sankce, se dostává do podobné situace, v níž je nepřátelský stát, když je vystaven vývoznímu embargu.** Stejně jako při vývozním embargu se musí stát, který sankce vyhláší, také při dovozním embargu zříci obchodních zisků, jakož i zisků vyplývajících ze specializace, jichž by bylo jinak možné dosáhnout.

Očekávaní spojená s hospodářskými sankcemi jsou jednou věcí a skutečnost je jinou věcí. Pohled na případy velkých konfliktů (v míru) ukazuje, že sledovaných zahraničněpolitických cílů nebylo zpravidla dosaženo.

Důvody nízké účinnosti sankcí jsou:

- zčásti v samotné zemi, která taková opatření používá,
- dané reakcí země, proti níž je embargo zaměřeno,
- zčásti ovlivněny chováním třetích zemí.

Obtíže vznikají již tím, že odpovědné orgány potřebují příliš dlouhou dobu k tomu, aby učinily rozhodnutí o sankcích, jichž má být použito. Stát postižený embargem získává takto čas, aby se mohl pokud možno co nejlépe připravit na změněné podmínky. Když jsou sankce vyhlášeny, zjišťuje se vždy znovu, že administrativní kontrolní možnosti za tržně hospodářských podmínek jsou nedostatečné, a proto mohou domácí embargem postižené podniky uniknout existujícím kontrolám, jestliže chtějí. Způsoby obcházení existují zde. Stačí pomyslet jen na prodloužení obchodních cest přes neutrální státy, na přemístění výroby do zahraničí, na založení stínových firem v sousedních státech, na padělání dodacích listů anebo na jiné způsoby padělání dokumentů, abychom zjistili, co je všechno možné.

Účinnost sankcí trpí také tím, že země vyhlášující sankce normálně nemá na jednotlivých trzích zboží, kapitálu nebo služeb žádné monopolní postavení jako představitel nabídky případné poptávky.

Účinnou rolí hraje také to, do jaké míry může vláda počítat s vnitrostátní podporou. Mohlo by tomu být, když je sankce vyhlášena na krátkou dobu a celkové hospodářské výdaje jsou rozděleny na poměrně mnoho odvětví a regionů, takže ve veřejnosti vznikne dojem „spravedlivého“ rozdělení břemene. Přesto se mohou ekonomické zpětné účinky vyskytovat sektorově a regionálně soustředěně. Proto jsou zvláště silně ohroženy jednotlivé podniky a pracoviště, vláda pak musí počítat s otevřeným odporem postižených.

Od vlády se požaduje, aby při podpoře a používání technologie zvažovala mezi bezpečnostněpolitickými a (celkově) hospodářskými zájmy. V případě konfliktu nemůže spoléhat na to, že zúčastněné podniky bez odporu přijmou stanovená omezení. Dokonce musí počítat s tím, že domácí podniky se změní v multinacionální a firmy, které již působí jako

multinacionální, budou v zahraničí uskutečňovat více investičních plánů, než tomu bylo bez technologických omezení.

Vnitropolitická zdrženlivost mizí ostatně také tehdy, když sankce trvají dlouho, protože se úspěch nedostavuje, nebo protože zájem obyvatelstva upoutávají jiné otázky. To je také důvod pro to, že úřední místa ne vždy oznámí, kdy a proč budou určité sankce zrušeny. Když vlády nemohou oznámit úspěch, dávají přednost tomu, že nechají celou záležitost tzv. „usnout“.

Protivníci mohou těžit z toho, že v praxi není normálně vyhlášováno totální embargo a že cizí vláda často postupuje po krocích, začíná polovičatými opatřeními a teprve později zvyšuje tlak. V zemi se proto zvyšuje cenová pružnost poptávky a pružnost v získávání náhrad. Protivník není tímto způsobem skutečně tvrdě zasažen. Podle empirického výzkumu by tlaku vystavené země musila ztratit minimálně dvě procenta hrubého národního produktu, aby sankce dosáhla svého cíle, avšak tato podmínka všeobecně splněna není.

Postižené země s usilovným dovozem náhrady kombinují „znárodněním“ zahraničních podniků, aniž by odškodnily jejich vlastníky. Také soukromé hospodářství zde může být aktivní, např. tehdy, když jsou jako důsledek kapitálového embarga filieky multinacionálních podniků prodávány vlastním občanům.

Země, proti nimž bylo vyhlášeno embargo, může klást odpor tím dále, čím menší ohled musí brát na vlastní obyvatelstvo.

Možnost **protiopatření** hraje rovněž úlohu. Platí to nejvíce při konfliktech mezi dvěma stejně silnými státy. Za odplatu je nutno považovat také, když postižená vláda tvrdě potrestá jiné země.

Další možnost odvetných opatření mají země, které jsou u státu vyhlášujícího sankce a u jeho spřátelených obchodních partnerů vysoce zadluženy. Mohou totiž hrozit tím, že zastaví splácení svých dluhů a svoje hrozby uskuteční, jakmile jsou postiženy dovozním embargem.

Konečně, jestliže embargem postižená země zaujímá pevné postavení na světovém trhu jako producent a dodavatel (vyčerpátných) surovin, může proti embargu postupovat omezením produkce. Surovinu produkující země přeci ví, že těžba a prodej suroviny sice dnes snižší zisk, jehož může ale velmi dobře docílit v budoucnu, když surovinu vyveze teprve potom.

Také třetí země mohou zmírnit vliv nátlakového prostředku:

■ jednak pro ně existuje podnět, jemuž lze sotva odolat, k tomu, aby rychle vstoupily do mezery po zrušených poptávkách, a to i tehdy, když tyto země stojí politicky blíže k zemi, která sankce vyhláší, než k zemi, proti níž bylo embargo vyhlášeno;

■ jednak se třetí země brání tomu, aby byly zasaženy vedlejším účinkem sankcí, které se jich netýkají.

Je rozšířen názor, že by bylo možné dosáhnout více, kdyby se na hospodářských sankcích podílelo pokud možno co nejvíce zemí. Byly by ztlíženy „obcházecí manévry“ a naděje, že bude protivník účinně zasažen, by byla větší.

Čím účinnější je kolektivní embargo, tím větší nebezpečí mu hrozí zevnitř. Zde kynou jednotlivé zemi velké zisky, když se odloučí a přitom nebude přistižena. Takový podnět je zvláště velký, když má kolektivní embargo přerušit dodávky více méně homogenního zboží do země protivníka (např. když jde o obilí nebo ropu).

Avšak není vůbec jednoduché uskutečnit kolektivní embargo. Někdy se jednotlivé země obávají kontra-embarga, jindy chybí nadřazený politický cíl společný pro všechny zúčastněné, takže rozdílné hospodářské zájmy zmaří dohodu hned na začátku.

Pro sankce týkající se „strategického zboží“ neexistují žádná jednoznačná kritéria pro sestavení a plynulé upřesňování seznamů zboží pro embargo. Takto zúčastněné vlády

disponují určitou volností jednání, když určité druhy označují za vojensko-strategicky důležité a jiné nikoli.

Také země vystavená hospodářskému tlaku může narušit soudržnost aliance, která vyhlásila embargo; možnosti jsou tyto:

▲ cílově jednotlivým ze zúčastněných států hrozit kontra-embargem, nebo vyhlášením kontra-embarga, podle okolností v kombinaci se zahraničněpolitickými represáliemi,

▲ lákat novými velkými objednávkami pro případ, že se bude k ustanovení týkajícím se embargem přistupovat velkoryse.

Vcelku se zdá, že hospodářské sankce mají v nejlepším případě rétorickou hodnotu:

▲ aby uspokojovaly potřebu vlád vypadat politicky „hroživě“ a příležitostně umožnit vítané odpoutání pozornosti veřejnosti od špatného domácího hospodářského vývoje,

▲ zároveň mohou být od postižené vlády vnitropoliticky využity, k čemuž jsou vhodné výzvy k vlasteneckému citění domácího obyvatelstva, aby byla „obtížná situace zvládnuta“ zvláštním úsilím, takže problém, který sankce vyvolal, rychle ustoupí do pozadí.

Z toho vyplývající vůle postiženého státu k odporu je zpravidla státem vyhlášením embargo podceňována, stejně jako je přeceňována vlastní ochota smířit se s hospodářskými nevýhodami. Kromě toho mohou hospodářské sankce vyvolat nové napětí s protivníkem a vytvořit značné rozladění mezi spřátelenými národy nebo dokonce spojenci.

Při veškeré zahraničněpolitické neúčinnosti nelze vyloučit, že bude vyvolán závažný nesprávný ekonomický vývoj:

● nebude využito výhod specializace v mezinárodní dělbě práce,

● bude docházet k rozsáhlejším náhradám dovozu ve výrobě a v technické výzkumné a vývojové činnosti, než je slučitelné s optimálním využitím produktivních sil,

● světová a hospodářská výměna zboží a služeb bude zatížena dalšími nejistotami.

To bude velká cena za použití sankcí, které v podstatě nepůsobí, anebo působí tak, že při nich může nepřátelská země žít.

Nic nesevědí o tom, že v budoucnu budou podmínky úspěchu mezinárodních hospodářských sankcí příznivější. Kdo v diskusích obhájí způsoby a možnosti používání hospodářských sankcí k ovlivňování cizích vlád jako vhodnou strategii, zaměřuje zdání za skutečnost, nebo vědomě klame veřejnost. Diplomatické akce, vedené obratně a rozhodně v souladu se situací s úkolem dlouhodobé hospodářské spolupráce slibují v každém případě více.

- MW -