

DO K O Ŕ Ā N

Kryštof Kozák, Tomáš Weiss,  
Helena Schulzová a kol.

**DOPADY KRIZE  
V EUROATLANTICKÉM PROSTORU**



**Kryštof Kozák, Tomáš Weiss,  
Helena Schulzová a kol.**

**DOPADY KRIZE  
V EUROATLANTICKÉM  
PROSTORU**

DOKOŘÁN

**Kryštof Kozák, Tomáš Weiss,  
Helena Schulzová a kol.**

# **Dopady krize v euroatlantickém prostoru**

© Kryštof Kozák, Tomáš Weiss, Helena Schulzová, 2012

Lektorovali:

doc. PhDr. Miloš Calda  
Ing. Zbyněk Dubský, Ph.D.

Všechna práva vyhrazena.

Žádná část této publikace nesmí být rozmnožována  
a rozšiřována jakýmkoli způsobem bez předchozího  
písemného svolení nakladatele.

Druhé vydání (první elektronické).

Odpovědná redaktorka Klára Soukupová.

Obálka David Greguš.

Sazba Miloš Jirsa (pdf).

Konverze do elektronické verze David Greguš

Vydalo v roce 2012 nakladatelství Dokořán s. r. o., Holečkova 9,  
Praha 5, dokoran@dokoran.cz, <http://www.dokoran.cz>  
jako svou 564. publikaci (92. elektronická).

**ISBN 978-80-7363-501-5**

# Obsah

Úvod ( <i>Tomáš Weiss a Kryštof Kozák</i> ).....	7
Dopady krize na zahraniční politiku Spojených států amerických v jihovýchodní Asii ( <i>Jan Bečka</i> ).....	20
Dopad krize na Francii a francouzské předsednictví v G20 ( <i>Markéta Brüstlová</i> ) .....	40
Kondicionalita v eurozóně a ekonomická krize: přetvářející se právní rámec a nejasná budoucnost politické praxe ( <i>Ivo Šlosarčík</i> ) .....	56
Dopady krize na formování vnější reprezentace EU ( <i>Tomáš Weiss</i> ) .....	82
Finsko - soumrak sociálního státu? ( <i>Barbora Skálová</i> ) .....	100
Itálie - druhé Řecko eurozóny ( <i>Adéla Jiroudková</i> ) .....	119
Dopady krize na Velkou Británii: volby ve stínu krize a jejich důsledky ( <i>Jan Váška</i> ) .....	134
Dopady finanční a hospodářské krize na evropský vysokoškolský prostor ( <i>Jan Hauser</i> ) .....	164
Americká energetická politika před ekonomickou krizí a po ní ( <i>Helena Schulzová</i> ).....	182
Dopady ekonomické krize na zemědělský sektor EU ( <i>Tereza Svačinová</i> ).....	205
Závěr: Krize jako příležitost, krize jako předěl? ( <i>Kryštof Kozák a Tomáš Weiss</i> ) .....	221
Poznámky .....	227
English summary.....	268
Bibliografie.....	270
Seznam použitých zkratk .....	290
Rejstřík.....	292

# Úvod

*(Tomáš Weiss a Kryštof Kozák)*

Finanční krize, jejíž první náznaky se objevily v roce 2007 a která naplno propukla v USA v říjnu 2008, je jedním z fenoménů, které není úplně snadné interpretovat, a přesto má zcela zásadní důsledky pro různorodé aspekty ekonomického, sociálního i politického fungování společnosti jak v samotných Spojených státech, tak i v Evropě. Tato kolektivní monografie si klade za cíl představit hlavní dopady finanční krize v jednotlivých oblastech a odvětvích formou případových studií. Na jejich základě je pak možné konfrontovat obecnější relevantní otázky, které se důsledků finanční krize týkají.

Publikace za přispění odborníků na daná specifická témata přispívá k širší debatě ohledně interpretace a významu finanční krize. Mezi otázky, na které se pokouší odpovědět, patří zejména: Znamenala finanční krize spíše přechodný problém finančního sektoru, nebo je symptomem mnohem širších strukturálních potíží, kterým společnost v USA i Evropě čelí? Ovlivnila finanční krize významným způsobem i dlouhotrvající koncepční debaty ve specifických odvětvích (energetika, vzdělávání, role státu v ekonomice)? Existují výraznější kvalitativní rozdíly mezi dopady krize ve Spojených státech a v Evropě? Pokud ano, čím jsou zejména způsobeny? Ve kterých odvětvích se ukázalo, že krize je opravdu příležitostí k prosazení důležitých změn a reforem? Ve kterých naopak krize způsobila zhoršení dlouhotrvajících problémů? Tyto otázky jsou důležité, neboť nám umožní lépe uchopit fenomén, který měl bezpochyby ničivé následky nejen na úrovni abstraktních čísel a indikátorů, ale především pro celou řadu konkrétních lidí. Pouze na základě přesnějšího chápání

celého procesu i jeho souvislostí je pak možné začít uvažovat o tom, jak negativním důsledkům do budoucna předcházet.

V této úvodní části se kromě vytyčení výzkumných cílů budeme zabývat také stručnou charakterizací finanční krize a jejího průběhu v USA a v Evropě, neboť jednotlivé příspěvky v tomto ohledu předpokládají základní znalosti čtenáře. O nejdůležitějších příčinách se dodnes vede živá diskuse, která bude krátce představena níže, nicméně nejprve je dobré uvést některá základní fakta.

## **Finanční krize ve Spojených státech**

Finanční krize začala ve Spojených státech amerických, které mají z celosvětového hlediska zřejmě nejrozvinutější i nejkomplexnější finanční systém, jenž navíc nepodléhal příliš přísným regulačním státních úřadů. Motorem tohoto systému je snaha vlastníků kapitálu získávat každý rok co nejvyšší procento z uložených peněz při zachování co nejnižší míry rizika. Kvůli základním zákonitostem fungování volného trhu tedy kapitál míří do finančních produktů, které nabízejí nejvyšší zhodnocení a zároveň nízké riziko.

Už od 90. let 20. století začaly ve Spojených státech výrazně vzrůstat ceny nemovitostí. Tento trend byl posilován lehkou dostupností půjček i optimistickými výhledy pro americkou ekonomiku. V některých lokalitách (Los Angeles, Phoenix, Las Vegas) stoupaly ceny o desítky procent ročně, a stejně se pořád nacházeli ochotní kupci. Ti zpravidla neměli problém získat od bank půjčku. Nízká úroveň úrokových sazeb pro banky, udržovaná Federálním rezervním systémem, napomáhala snadnému půjčování i pro koncové zákazníky bank, kteří žádali o hypotéky. Díky dlouhotrvajícímu trendu zvyšování cen nemovitostí se banky nebály, že by o půjčené peníze přišly, neboť hypotéky byly jištěny konkrétními nemovitostmi, které by v případě problémů se splácením připadly bance.

Kromě snadno dostupných hypoték poskytovaly banky navíc také tzv. *home equity loans*, což byly v podstatě úvěry na spotřebu, které byly kryté zvýšenou cenou nemovitosti. Pokud si rodina pořídila dům na hypotéku za 200 000 dolarů a pokud se odhadní cena domu v následujícím roce zvedla na 300 000 dolarů, byla banka ochotna poskytnout další půjčku ve výši např. 80 000 dolarů. Tato další půjčka byla jakoby krytá zvýšenou cenou domu. Banky si nechávaly pouze malou rezervu pro případ poklesu cen (v tomto případě 20 000 dolarů). Tímto způsobem se zvyšovala jak celková spotřeba, protože lidé najednou měli další peníze na utrácení, tak i zadluženost domácností, která činí v současné době cca 13 bilionů dolarů. Zvyšovalo se ale zároveň i HDP počítané podle spotřeby, což přispívalo k optimistickým předpovědím o hospodářském růstu.

Banky ochotně poskytovaly půjčky a hypotéky i klientům s nízkými příjmy, nechaly si za to ale řádně zaplatit – úroky pro rizikové klienty mohly dosahovat v případě kreditních karet až 25 % ročně, u rizikových hypoték 10–15 %. Tyto částky však byly často skryté v komplikovaných smlouvách, kterým klienti bank zpravidla pořádně nerozuměli. Vysoké úroky činily z rizikových půjček jednu z nejziskovějších investic na trhu (státní dluhopisy měly úroky cca 2,5 %) a výrazně přispěly k vysokým ziskům bank z doby těsně před vypuknutím krize.

Výnosnost rizikových půjček byla vysoká, nicméně pořád zůstával problém jejich možného nesplacení a ztráty celé investice (proto ostatně banky požadovaly od rizikových klientů tak vysoké úroky). Řešení tohoto problému našly velké investiční společnosti v tom, že začaly obchodovat s tzv. deriváty, což byly cenné papíry, jež v sobě obsahovaly celou řadu hypoték různých klientů. Zkombinováním různých hypoték dohromady se mělo zaručit, že i když dojde k nesplacení jen jedné z nich, tak to hodnotu derivátu jako celku nijak zásadně neohrozí. Prestižní ratingové agentury, jejichž hlavním

předmětem činnosti je oceňování rizik, dávaly těmto derivátům vysoké hodnocení a de facto je prohlásily za bezpečné. Za pomoci tohoto mechanismu tedy mohly finanční instituce účtovat rizikovým klientům vysoké úroky a zároveň jejich rizikové půjčky smíchat dohromady a výhodně prodat dál jako deriváty s nízkou mírou rizika. Nějakou dobu se zdálo, že tímto krokem finanční instituce opravdu vstoupily do zlatého věku vysokých zisků a nízkého rizika.

Tomuto vývoji dále napomáhaly federální agentury Fannie Mae a Freddie Mac, které byly vytvořeny již ve třicátých, respektive sedmdesátých letech právě za účelem rozhybání hypotečního trhu, kdy nakupovaly a v podstatě garantovaly hypoteční úvěry méně bonitních klientů. Jejich závazky bylo třeba po vypuknutí krize také sanovat ze státního rozpočtu. Někteří američtí komentátoři se ve snaze vyhovět svému ideologickému přesvědčení snažili hodit veškerou vinu za krizi právě na tyto vládní agentury, aby mohli získat další důkaz o škodlivosti státních zásahů do ekonomiky. Tuto interpretaci je však třeba odmítnout už s ohledem na objem prostředků, za které tyto agentury ručily – problémy soukromých bank byly řádově mnohem vyšší. Schopnost soukromých firem odhadnout bubliny na trhu i rizika se ukázala jako nedostatečná, o čemž svědčí jejich bankroty či nucená převzetí.

V průběhu roku 2008 se začala projevovat bublina na reálném trhu. Řada klientů bank přestala být schopna svoje vysoké hypotéky splácet. Zároveň však nemohli nemovitost dál prodat. Ukázalo se, že deriváty, které byly ohodnoceny jako téměř bezrizikové, jsou najednou téměř bezcenné. Banky, které do těchto vysoce ziskových derivátů investovaly, najednou o svoje investice přišly, a ocitly se tak na pokraji bankrotu. Ten se nevyhnul jak bankovnímu domu Bear Stearns, tak obří investiční společnosti Lehman Brothers, která před krizí vydělávala na tom, že finanční deriváty pojišťovala proti případným ztrátám a de facto za ně tedy ručila. Nyní chtěli



investoři svoje pojistky vyplátit, na což firma neměla dostatek prostředků.

Po pádu Lehman Brothers v září 2008 opravdu hrozil kolaps finančního systému, neboť banky držely řadu derivátů, které najednou nebylo možné jasně ocenit, a hrozilo, že se stanou bezcennými. Ceny nemovitostí dále klesaly a přibývalo klientů, kteří přestávali svoje půjčky splácet. Banky na tento krizový vývoj zareagovaly zastavením všech nových půjček, často totiž na ně neměly ani dostatek volných peněz. Nemožnost získat půjčku dále negativně působila na vývoj ceny nemovitostí, neboť vymizeli kupci, kteří si na koupi půjčovali právě od bank. Zhoršená dostupnost půjček také citelně zasáhla velké i malé firmy, které jsou často závislé na překlenovacích úvěrech.

Situace začala být politicky ožehavá, neboť řada Američanů si stěradá na důchod v soukromých penzijních fondech, které investují na kapitálovém trhu. Pokles cen nemovitostí, který v některých lokalitách dosahoval až desítek procent, znamenal okamžitou obrovskou finanční ztrátu. Tu nesli buď majitelé, nebo právě banky, kterým tyto nemovitosti v případě nesplacení hypoték připadly. Případný krach dalších bank či pojišťoven mohl zásadně ohrozit existenci a hodnotu portfolia investičních fondů, což by pro mnoho lidí znamenalo ztrátu celoživotních úspor a přeneseně i ztrátu důvěry v politický i ekonomický systém, který k tomuto výsledku vedl.

Po pádu Lehman Brothers se tedy začali i dlouholetí velcí odpůrci státních zásahů do ekonomiky přimlouvati za masivní podporu státu finančnímu sektoru, aby se tak zabránilo kolapsu finančního systému a jeho potenciálně zničujícím důsledkům na ekonomiku i úspory. Tato opatření začala činit již odstupující Bushova administrativa a její přístup pak převzala i administrativa Baracka Obamy, což svědčí o vysoké míře konsenzu ohledně přijímaných opatření.

Tím, že americký stát poskytl bankám nové výhodné půjčky ze státního rozpočtu, aby mohly překlenout ztráty vzniklé z držení nyní bezcenných derivátů, došlo de facto k přenesení problému do sféry veřejných financí. Aby předešla vyhrcození ekonomické krize a zmírnila její dopady, pokusila se vláda ve spolupráci s Federálním rezervním systémem zvýšit objem peněz v ekonomice za pomoci výrazně deficitního financování z rozpočtu. V letech 2009 a 2010 tvořil deficit až třetinu všech vládních výdajů (cca 1 bilion dolarů ročně). Tyto prostředky sice dokázaly situaci ve finančním sektoru stabilizovat, nicméně nevedly k vytvoření dostatečného počtu nových pracovních míst a vytvořily nutnost začít výrazně škrtnat v rozpočtových výdajích.

Velmi rychle se zapomnělo na to, že vláda pouze defenzivně reagovala na kritickou situaci a byla konfrontována s víceméně jednotnou pozicí zástupců finančního sektoru, kteří tuto státní podporu nutně potřebovali, pokud neměla vypuknout krize ještě větších rozměrů. Nynější debaty ohledně nutnosti radikálních škrtnů jsou sice z hlediska rozpočtové stability potřebné, nicméně ukazují, že účet za finanční krizi nakonec zaplatí kromě všech daňových poplatníků také učitelé, hasiči, policisté a další lidé placení z veřejných rozpočtů. Tyto škrty také budou mít důležité dopady na formulaci a koncepční přístup k řadě veřejných politik, jak ukazují případové studie obsažené v této publikaci.

## **Krize v Evropě a její následky**

Problémy ve Spojených státech se velmi rychle projeví i na druhé straně Atlantického oceánu. První náznaky problémů na americkém hypotečním trhu a nedůvěra, která je doprovázela, měly za následek, že bylo jen velmi obtížné odhadnout, které banky jsou solventní a které utopily peníze v toxických úvěrech. Řada evropských bank investovala ve Spojených

státech, a nejistota na americkém trhu se jich proto týkala úplně stejně jako bank amerických.

Cena mezibankovních půjček vystřelila raketově vzhůru a banky, které se spoléhaly na tento druh financování, měly najednou obrovské potíže. Jedním z prvních takových příkladů byla banka Northern Rock ve Velké Británii, na niž proběhl hned v září 2007 první britský run po více než sto letech a kterou nakonec musela vláda znárodnit. Podobným, i když většinou menším, problémům ale v následujícím roce čelily banky všude v Evropě. Evropské vlády začaly poskytovat záruky za úvěry, aby zvýšily kredibilitu jednotlivých bank, a umožnily jim tak přístup k dalším půjčkám.

Vyvrcholení krize v září 2008 po pádu Lehman Brothers poslalo do kolen i další evropské banky. Vlády musely zachraňovat i takové obry, jako byla například belgicko-nizozemsko-lucemburská Fortis. V některých zemích nešlo jen o jednotlivé banky, ale o celý systém. Kolaps islandského bankovního systému označil Mezinárodní měnový fond za největší svého druhu v historii. V některých zemích byla navíc globální finanční krize posílena o prasknutí domácí hypoteční bubliny. Pro země jako Irsko nebo Španělsko znamenal vstup do eurozóny nejnižší úrokové sazby v historii, což vedlo k obrovskému stavebnímu boomeru. Získat se daly i hypotéky ve výši přesahující 100 % hodnoty objektu. Dvěma největším bankám musela irská vláda poskytnout státní pomoc (*bail-out*) a třetí největší, Anglo-Irish Bank, dokonce znárodnit.

Ekonomická recese, která finanční krizi následovala, znamenala další tlak na rozpočty evropských států, již tak dost destabilizované záchranou bankovních ústavů. Rozpočtový deficit států Evropské unie vzhledem k hrubému domácímu produktu vzrostl mezi roky 2008 a 2009 o více než čtyři procentní body na 6,8 %. Některé zvláště postižené země ale vykazovaly deficity podstatně vyšší, jako například již zmíněné Španělsko a Irsko (11,1 %, respektive 14,3 %) nebo i Velká Británie (11,4 %).

Zatímco zbytek světa se začal během roku 2010 z ekonomické krize vzpamatovávat, Evropa pouze vstoupila do další fáze potíží. Krize totiž odhalila strukturální nedostatky v architektuře eurozóny. Ukázalo se, že měkké nástroje, které měla eurozóna k dispozici k vynucování společných pravidel, nedokázaly zabránit některým vládám ve vedení neodpovědné hospodářské politiky. Zejména jižní státy eurozóny využily vyšší důvěry trhů, kterou jim společná měna přinesla, a žily si nad poměry.<sup>1</sup> Jak se později ukázalo, některé z nich, například Řecko, navíc falšovaly hospodářské údaje, které posílaly do Bruselu, a jejich hospodářská situace byla ve skutečnosti ještě horší, než se původně myslelo.

Až do finanční krize nevěnovaly trhy situaci jednotlivých členů eurozóny významnější pozornost. Skokové zvýšení nedůvěry na trzích obecně v kombinaci s velkými částkami, které jednotlivé státy investovaly do záchran svých bank, ale vedlo investory k větší opatrnosti. Důsledkem byl prudký nárůst úrokové míry, za niž byli ochotni půjčovat peníze rizikovějším zemím. Zatímco se v prvních letech existence eurozóny výnosy z dluhopisů všech členů pohybovaly relativně blízko výnosů z německých dluhopisů, obecně považovaných za nejméně rizikovou investici, rozdíl se začal rychle zvětšovat.<sup>2</sup> To znamenalo, že zadlužování by státy stálo stále více peněz a že by státy v konečném důsledku přestaly být schopné své dluhy splácet. Některým členům eurozóny začal akutně hrozit bankrot, tedy ekonomickým jazykem suverénní default.

Prvním postiženým státem se stalo Řecko. Krizi spustilo prohlášení nové řecké vlády, která oznámila, že její předchůdci manipulovali s čísly, a deficit státního rozpočtu za rok 2009 přehodnotila z 3,6 % HDP nejdříve na 12,8 % a později dokonce na 13,6 %. To otevřelo otázku hodnověrnosti řeckých statistik obecně a způsobilo, že ratingové agentury přesunuly Řecko do spekulativního pásma (tzv. junk, neboli veteš). Neschopnost řecké vlády půjčit si peníze na splácení starých

dluhů a financování provozu státu vyvolala hrozbu bankrotu, který by otrásl důvěryhodností celé eurozóny. Obavy byly zejména o osud dalších zemí, které se nacházely v podobné (i když ne tak vážné) situaci jako Řecko a jejichž důvěryhodnost by mohl řecký pád dále snížit – hrozilo riziko dominového efektu. Eurozóně přesto trvalo poměrně dlouho, než se odhodlala k akci.

Důvodem pro počáteční váhání byla zejména skutečnost, že Maastrichtská smlouva ukotvující měnovou unii obsahovala klauzuli zakazující přebírání dluhů mezi členskými státy (*no bail-out clause*), kterou Německo podmínilo svůj souhlas se společnou měnou. Zároveň ale smlouva nenabízela dostatečně silné mechanismy, které by dokázaly stát sklouzávající do dluhové pasti včas zastavit. Začala proto debata nejen o pomoci zadluženým státům, ale i o zpřísnění kontrolního systému eurozóny.

Na pomoci Řecku se nakonec členské státy eurozóny dokázaly shodnout až v květnu 2010. Řecko dostalo za jasně vymezených podmínek k dispozici 110 miliard eur, které ze dvou třetin poskytly státy EU a z jedné třetiny Mezinárodní měnový fond. Zároveň se Evropská unie rozhodla vytvořit obecný mechanismus pro pomoc státům v problémech, protože v mezidobí došlo ke snížení ratingu dalších zemí, Španělska a Portugalska. Celkem tři čtvrtě bilionu eur poskytly dohromady Mezinárodní měnový fond, Evropský mechanismus finanční stabilizace (EFSM), využívající peníze z rozpočtu EU, a Evropský nástroj finanční stability (EFSF), do nějž vložila prostředky většina států EU. Z tohoto mechanismu čerpaly později půjčky Portugalsko, Irsko a ještě jednou také Řecko. Vzhledem k pokračování krize byly navíc prostředky v EFSF navýšeny.

EFSF ale vznikl jako krátkodobý mechanismus mimo rámec evropského práva. Od počátku se proto jednalo o jeho nahrazení trvalejším systémem pomoci v nouzi. V červenci 2011 nakonec Evropská unie dosáhla dohody, která se tý-

kala změny primárního práva a na ni navázaného trvalého Evropského stabilizačního mechanismu, který by měl začít fungovat od poloviny roku 2013, pokud bude ratifikován ve všech zemích.

V průběhu let 2010 a 2011 navíc probíhala debata o zpřísnění kontroly fiskální politiky členských států, tzv. ekonomické vládnutí (*economic governance*). Ta ještě není ukončena, ale některé dílčí kroky již byly učiněny. Evropská unie například zavedla tzv. evropský semestr, tedy předběžnou kontrolu rozpočtů Evropskou komisí, která by měla včas upozornit na problémy. Shoda také panuje v otázce schvalování sankcí za nedodržení Paktu stability a růstu, v rámci něhož se státy platící eurem zavázaly dodržovat pravidla týkající se zadlužování. Místo toho, aby sankce na návrh Komise musely schvalovat členské státy, měly by být sankce na návrh Komise uvaleny automaticky, pokud s nimi Rada nevysloví explicitní nesouhlas. Evropská unie si od tohoto kroku slibuje větší vymahatelnost a reálnost sankcí, které dosud nikdy uděleny nebyly, protože státy měly tendenci nehlasovat pro trest, který je dříve nebo později mohl také potkat. Výslovně trest odvolat ale bude politicky daleko obtížnější.

Krise v eurozóně, někdy také nazývaná suverénní dluhová krize, ale ke konci roku 2011 ještě zdaleka nekončí. Stále více se zdá, že Řecko nakonec bude muset restrukturalizovat svůj dluh, což je cudné označení bankrotu, a pouze není ještě jasné, za jakých podmínek. Vytvoření stálého záchranného mechanismu není bez odpůrců a hýbe domácí politikou nejednoho členského státu – za zmínku stojí například pád vlády Ivety Radičové právě kvůli navýšení prostředků EFSF. Evropa je navíc pod tlakem zahraničí, aby své problémy rychle vyřešila, protože ostatní země se obávají, aby se k nim hospodářské problémy nepřelily.

## Struktura knihy

Tato publikace se pokouší střílet na pohyblivý cíl, který nejeví sebemenší snahu zpomalit. Při její tvorbě se sešel tým profesně spíše mladších expertů z Institutu mezinárodních studií na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze a pokusil se postihnout krizi a její dopady nikoli v jejím celku, nýbrž prostřednictvím kratších sond do různých oblastí fungování společnosti ve Spojených státech a v Evropě. Kniha je rozdělena do tří částí podle úrovně analýzy a zabývá se úrovní mezinárodní/nadnárodní, státní a sektorovou. Příspěvky odpovídají stavu poznání na konci roku 2011. Je proto vhodné jejich závěry konfrontovat s aktuálním vývojem.

První část knihy je věnována úrovni přesahující hranice jednotlivých států. **Jan Bečka** ve své kapitole zkoumá, jakým způsobem se finanční a ekonomická krize podepsala na politice Spojených států v jižní a jihovýchodní Asii. Ukazuje, že k průběžnému poklesu významu USA v regionu docházelo již před krizí v souvislosti s růstem významu regionálních velmocí, především Číny a Indie, a krize tento proces dále posílila. Přesto mají Spojené státy řadu možností, jak svoji pozici v regionu přinejmenším udržet, pokud dají jasně najevo, že o to skutečně stojí. **Markéta Brüstlová** se ve svém textu soustředí na Francii a její působení v předsednickém křesle skupiny G20, která zřejmě během globálních ekonomických problémů nejvíce posílila. Dokládá úzkou souvislost mezi vnitřní francouzskou a globální ekonomickou situací, kdy francouzské předsednictví v G20 reflektovalo domácí ekonomické problémy a blížící se prezidentské volby, zároveň ale jeho průběh mohl ovlivnit předvolební kampaň a možná i výsledek voleb. Další dvě kapitoly se potom soustředí na úroveň Evropské unie a na procesy, které globální krize a krize v eurozóně v jejím fungování způsobila. Text **Iva Šlosarčíka** analyzuje přímý důsledek krize eurozóny, kterým je debata o zpříšňování pravidel. Představuje současnou diskusi

v kontextu širšího mechanismu kondicionality zabudovaného do architektury a politik Evropské unie v mnoha podobách. **Tomáš Weiss** naopak hledá a nachází důsledky krize v oblasti, která by na první pohled neměla být ekonomickými problémy zásadněji dotčena, v implementaci Lisabonské smlouvy v oblasti vnější reprezentace Evropské unie.

Druhá část knihy se soustředí na úroveň, která měla tradičně největší vliv na životy lidí a výkon ekonomik, ačkoli právě současná krize tímto přesvědčením notně otřásla – úroveň národního státu. Tři kapitoly představují různé příklady evropských států zasažených jiným způsobem a jinak se s následky vyrovnávajících. **Barbora Skálová** se ve svém textu ptá, do jaké míry současná krize znamená přehodnocení sociálního státu v severském Finsku. Dochází k závěru, že Finsko se skutečně postupně vzdaluje skandinávskému modelu sociálního státu a krize v tomto procesu hrála důležitou roli. Přesto se zdá, že sami Finové si tuto skutečnosti ještě dostatečně neuvědomují nebo se s ní nechtějí smířit. Následující kapitola **Adély Jiroudkové** přenese čtenáře ze severského chladu přímo do horkokrevné jižanské politiky Itálie. Autorka se v ní ptá, do jaké míry ekonomická krize ovlivnila italskou vnitropolitickou situaci, a nalézá hned několik takových případů, od konce kariéry Silvia Berlusconiho až po další posun k fiskální regionalizaci země. Zároveň ale ukazuje, že v italském případě krize pouze zviditelnila dlouhodobé strukturální problémy země, s nimiž se místní politici nebyli schopni vyrovnat. Blok uzavírá text **Jana Vášky** zkoumající dopad krize na volby ve Velké Británii v roce 2010, z nichž vzešla pro zemi neobvyklá koaliční vláda. Ukazuje, že ačkoli se ekonomické programy jednotlivých stran před volbami lišily v podstatě jen v parametrech, důsledkem voleb může být paradoxně návrat k ostřejším ideologickým rozdílům mezi hlavními hráči britské politiky.

Třetí a závěrečná část knihy analyzuje dopady krize v rámci vybraných sektorů. Neznamená to nutně pohled pod státní



úroveň, protože především v Evropské unii hranice sektorů často překračují hranice národních států. Sektorový pohled je specifický v tom smyslu, že krize na každý sektor dopadá odlišným způsobem, do značné míry vyplývajícím z charakteru sektoru i z jeho situace před samotným vypuknutím krize. **Jan Hauser** tak zkoumá, jak se krize projevila v evropském vysokoškolském systému, který už před vypuknutím krize procházel významnými reformami v souvislosti s boloňským procesem a s Lisabonskou strategií Evropské unie. Ukazuje, že krize nic nezměnila na mezivládním charakteru spolupráce, přesto je její vliv znát na způsobu, jak se do popředí evropské debaty dostaly některé původně okrajové otázky. **Helena Schulzová** analyzuje energetický sektor ve Spojených státech amerických. Ptá se, jestli krize umožnila reformu v sektoru, jehož stav před krizí nebyl ani zdaleka ideální. Dochází k závěru, že Obamova administrativa nedokázala i v důsledku vnějších okolností krizi využít a prosadit novou koncepci americké energetiky, která tak čeká na jinou politickou situaci. Naproti tomu text **Terezy Svačinové**, který je poslední případovou studií knihy, ukazuje, jak se Společná zemědělská politika Evropské unie dokázala z krize poučit. Zatímco na současnou krizi sektor nedokázal reagovat dostatečně rychle a účinně, na budoucí krize už by mělo být evropské zemědělství připraveno o něco lépe. Přesto je ještě, zejména na státní úrovni, řada možností, jak odolnost zemědělských podniků, na něž má krize podstatně ničivější dopad než na podniky průmyslové, zvýšit. Samotný závěr publikace se pak na základě poznatků z jednotlivých kapitol vrací k obecnějším otázkám, které se týkají širších důsledků finanční krize.

# Dopady krize na zahraniční politiku Spojených států amerických v jihovýchodní Asii

(Jan Bečka)

## Úvod

Region jihovýchodní Asie<sup>1</sup> patřil, minimálně od konce druhé světové války, k jedné z prioritních oblastí zahraniční politiky Spojených států amerických. Po vzniku bipolárního uspořádání světa se mimo jiné i zde projevovala snaha Washingtonu zabránit ustavení levicových, často komunisty ovládaných režimů v nově nezávislých zemích jihovýchodní Asie. Tato politika sice skončila v zásadě neúspěchem a vietnamská (druhá indočínská) válka je dodnes považována pro Ameriku za snad vůbec nejtraumatičtější konflikt,<sup>2</sup> Spojené státy však ani po tomto selhání region nikdy zcela neopustily. I nadále zde měly svoje bezpečnostní a hospodářské zájmy; tradiční vazby na země jako Thajsko či Filipíny přežily jak pád Saigonu v roce 1975, tak i rozpad bipolárního světa na přelomu osmdesátých a devadesátých let minulého století. S postupem času se však charakter americké zahraniční politiky, vzhledem k vývoji v regionu i na celosvětové úrovni, postupně proměňoval jak v souvislosti se změnou priorit Spojených států, tak s ohledem na měnící se globální geopolitické uspořádání. Zatímco některé bezpečnostní hrozby fakticky vymizely (po roce 1975 se postupně vytratila obava z šíření komunismu do dalších zemí jihovýchodní Asie mimo bývalou Francouzskou Indočínu), objevily se naopak jiné – zde lze zmínit například radikální teroristické organizace, podezříváné z napojení na al-Káidu a další mezinárodní teroristické sítě. Spojené státy si rovněž musely začít zvykat na situaci, kdy v celém regionu začal narůstat minimálně od devadesátých let minulého století vliv Čínské lidové republiky (dále též ČLR), a vyvodit z tohoto

vývoje odpovídající důsledky pro svou politiku. Nelze samozřejmě pominout ani to, že státy jihovýchodní Asie procházely a procházejí vlastním politickým a hospodářským vývojem (např. finanční a hospodářskou krizí v devadesátých letech minulého století, politickou nestabilitou a převraty v některých zemích). V oblasti postupně dochází k hospodářské a politické integraci, představované především organizací Sdružení zemí jihovýchodní Asie (Association of Southeast Asian Nations, dále ASEAN),<sup>3</sup> která si do budoucna klade ambicióznější cíle a která chce hrát důležitější roli na mezinárodněpolitické scéně.<sup>4</sup> Všechny tyto trendy a dějinné události musely a musí Spojené státy ve své politice reflektovat.

Finanční a hospodářská krize, či recese, která postihla Spojené státy americké (a potažmo velkou část světa) v druhé polovině první dekády 21. století,<sup>5</sup> ovlivnila samozřejmě i americkou zahraniční politiku. Promítla se do jisté míry jak do vnímání postavení hegemonu a supervelmoci, kterému se Spojené státy dlouhodobě těšily, tak do přehodnocení priorit, které Washington dlouhodobě hájí, a zejména prostředků a postupů, jakými chce těchto priorit dosahovat. Cílem této kapitoly je především nastínit, jaké cíle měly Spojené státy v jihovýchodní Asii v době před vypuknutím recese, zda se tato recese výrazněji projevila v americké zahraniční politice v této konkrétní oblasti, a pokud ano, jakým způsobem. Nabízí rovněž zhodnocení případných změn americké politiky vyplývajících právě z oslabeného postavení Spojených států na mezinárodní scéně a také prognózu, jak by se situace v regionu mohla vyvíjet do budoucna.

## **Hlavní trendy zahraniční politiky USA v jihovýchodní Asii v době před vypuknutím krize**

Cílem této části textu je nastínit alespoň stručně některé z hlavních zahraničněpolitických trendů, které charakterizovaly přístup Spojených států k jihovýchodní Asii v době před-

cházející vypuknutí krize v roce 2008. Soustředí se přitom na období po nástupu prezidenta George W. Bushe do Bílého domu v lednu 2001, neboť právě v souvislosti s jeho zvolením lze pozorovat určité přehodnocení amerických priorit, vyplývající z vývoje na globální mezinárodněpolitické úrovni. V této souvislosti je věnována pozornost především dvěma jevům – boji proti mezinárodnímu terorismu a snaze vyvažovat rostoucí vliv ČLR v této oblasti.

Zásadním přelomem, který výrazně ovlivnil zkoumanou dějinnou etapu, byly nepochybně teroristické útoky na New York a Washington dne 11. září 2001. V reakci na ně vyhlásil prezident Bush tažení proti mezinárodnímu terorismu, které započalo kampaní za svržení vlády hnutí Tálibán v Afghánistánu v říjnu 2001. Řada zemí jihovýchodní Asie se v této souvislosti ocitla v obtížné situaci – na jedné straně pociťovaly potřebu vyjádřit solidaritu Spojeným státům, na druhé straně musely brát v potaz reakce vlastních obyvatel muslimského vyznání na případnou podporu amerického protiteroristického tažení. Například Thajsko se dlouhodobě potýká se separatistickými nepokoji v jižních provinciích Jala, Narathívat a Pattaní,<sup>6</sup> kde žije převážně muslimské, etnicky malajské obyvatelstvo. Po útocích v září 2001 tehdejší thajský premiér Thaksin Šinavatra jako jeden z prvních regionálních státníků vyslovil jednoznačnou podporu americkému boji proti terorismu, a později dokonce vyslal thajské vojenské jednotky do Iráku.<sup>7</sup> K těmto krokům ho vedlo kromě solidarity s USA nepochybně i sledování vlastních cílů. Za přistoupením Bangkoku byla patrná jak snaha označit konflikt na jihu Thajska za součást „světového teroristického spiknutí“ (a tak ospravedlnit tvrdší postup vlády proti separatistům), tak i pragmatický kalkul, který měl zajistit Thajsku uchování a možná dokonce i navýšení americké vojenské a hospodářské pomoci.<sup>8</sup> Šinavatrův krok ovšem vyvolal dosti negativní reakce jak thajských muslimů (a to i tzv. umírněných), tak politické opozice, která premiéra obvinila z necitlivého přístupu vůči

muslimské komunitě a v důsledku ze zhoršení bezpečnostní situace na jihu.<sup>9</sup>

Thajsko není jedinou zemí regionu, které se potýká s ozbrojenými separatistickými, často radikálně muslimskými, skupinami na svém území. Podobnému problému čelí například Filipíny, další tradiční americký spojenec. Na jejich území, zejména na jižním ostrově Mindanao, dlouhodobě působí separatistické muslimské guerilly, z nichž nejznámější jsou pravděpodobně skupiny Moro Islamic Liberation Front a Abú Sajjáf,<sup>10</sup> napojené na organizaci Džamá islamíja, považovanou za regionální odnož al-Káidy v jihovýchodní Asii. Spojené státy již v roce 2002 zahrnuly boj proti separatistům a teroristům na Filipínách do své globální protiteroristické operace *Enduring Freedom* (Trvalá svoboda) a začaly aktivně pomáhat filipínské armádě – výcvikem, dodávkami zbraní, ale i nasazením amerických bojových jednotek a instruktorů v oblasti bojů. Vzrostla i hospodářská a finanční pomoc Filipínám, která v roce 2007 přesáhla 100 milionů amerických dolarů ročně.<sup>11</sup> Problém islámského terorismu je poměrně závažnou otázkou i pro Indonésii, kde došlo v říjnu 2002 ke krvavému bombovému útoku na ostrově Bali, zaměřenému zejména proti zahraničním turistům. Na rozdíl od Filipín a Thajska však zachovává Indonésie ke Spojeným státům tradičně rezervanější postoj.<sup>12</sup>

Bushova administrativa vnímala tyto regionální konflikty jako součást svého celosvětového tažení proti radikálnímu „islamistickému“ hnutí. Byla proto ochotna v různé míře poskytovat pomoc státům, které se k tomuto globálnímu tažení připojily a které, podobně jako Filipíny nebo Thajsko, podpořily americké snahy v Afghánistánu a Iráku. Tato strategie se však neukázala být příliš úspěšnou. Americká vláda nedokázala často přesně určit, jak intenzivně jsou regionální teroristické organizace napojeny na mezinárodní teroristické sítě, a tím, že je automaticky označila za spojence Usámy bin Ládina a al-Káidy, naopak přispěla v některých případech

k jejich radikalizaci. Svými kroky proti sobě zároveň obrátila muslimskou část obyvatelstva jihovýchodní Asie. Muslimové tvoří přitom většinu obyvatelstva v několika zemích této oblasti a Indonésie je dokonce nejlidnatější muslimskou zemí na světě.<sup>13</sup> Jak již bylo zmíněno, v Thajsku muslimská komunita ostře protestovala proti vládní podpoře amerického protiteroristického tažení i proti nasazení thajských vojenských jednotek v Iráku.<sup>14</sup> Na Filipínách vyvolalo intenzivnější zapojení amerických jednotek do bojových operací proti separatistům na ostrově Mindanao obavy místních obyvatel ze skutečných amerických záměrů v zemi.<sup>15</sup> V neposlední řadě pak nelze pominout ani skutečnost, že při lokálních taženích proti terorismu docházelo (a stále dochází) k častému porušování lidských práv ozbrojenými složkami zasahujícími států, které Spojené státy často mlčky tolerovaly a přehlížely, což u mnoha obyvatel regionu dále snižovalo americkou prestiž. Zároveň však stálo tažení proti terorismu v jihovýchodní Asii, byť bylo z pohledu Washingtonu záležitostí spíše okrajovou a z hlediska americké angažovanosti se v žádném případě nedalo srovnávat s operacemi v Afghánistánu či Iráku, Spojené státy určité finanční prostředky. S ohledem na to, že výše zmíněné konflikty nadále pokračují a že mezinárodní teroristické sítě, třebaže byly oslabeny, v oblasti nadále působí, je možno konstatovat, že tato součást Bushovy politiky vůči jihovýchodní Asii byla spíše neúspěšná a k posílení americké pozice v regionu nepřispěla.

Dalším závažným problémem, kterému musely Spojené státy již v době před vypuknutím krize v roce 2008 v jihovýchodní Asii čelit, byl vzrůstající vliv ČLR. Tento problém je pro Washington o to závažnější, že souboj s Pekingem o postavení hegemonu neprobíhá pouze v rovině politické a hospodářské, ale rovněž v rovině ideologické. Jednou ze základních linií americké zahraniční politiky je dlouhodobě deklarovaný důraz na dodržování lidských a občanských práv a na podporu demokratických režimů. Tento důraz byl

během Bushovy administrativy ještě posílen a Spojené státy se nakonec ocitly v pozici, kdy byly i svými spojenci obviňovány z přílišného moralizování a z často násilného „vývozu demokracie“. V jihovýchodní Asii tyto snahy nenacházely příliš pozitivní odezvu – asi nejnapjatější vztahy v tomto směru měly Spojené státy s Myanmar, jejíž vojenský režim dlouhodobě kritizovaly právě za porušování lidských práv a za kladení překážek do cesty demokratické transformace země. Například během takzvané šafránové revoluce v Myanmar v srpnu a září 2007, kdy vláda tvrdě zasáhla proti protestujícím mnichům a dalším demonstrantům, prezident Bush v projevu před Radou bezpečnosti OSN ostře kritizoval vládnoucí juntou za nastolení „devatenácti let hrůzovlády“, pro niž jsou charakteristické například „nucená dětská práce, obchod s lidmi a znásilňování“.<sup>16</sup> Washington dlouhodobě praktikoval vůči Myanmar politiku sankcí a snažil se podporovat politickou opozici proti vládnoucímu režimu, nedosáhl nicméně žádných větších úspěchů.

Spojené státy podobným způsobem, byť zpravidla mírnější formou, kritizovaly a kritizují i nedemokratický vývoj v dalších zemích – například již zmiňovaný vojenský převrat v Thajsku v roce 2006, který svrhl premiéra Thaksina Šinavatra. Tato kritika bývá zpravidla vnímána adresáty poměrně negativně,<sup>17</sup> nicméně v situaci, kdy by byly Spojené státy v oblasti nezpochybnitelným hegemonem, by se s ní kritizované země musely nějakým způsobem vyrovnat a v některých případech ji částečně reflektovat, pokud by chtěly zachovat svoje vztahy s Washingtonem alespoň na standardní úrovni.<sup>18</sup> Problémem pro Washington se však stala skutečnost, že státy jihovýchodní Asie mají nyní alternativu k americkému přístupu – mezinárodněpolitické koncepty ČLR, jako je například koncepce *harmonické společnosti/harmonického světa*<sup>19</sup> či *mírového vze-stupu*<sup>20</sup>. Analyzovat detailně tyto koncepce přesahuje možnosti této kapitoly, nicméně v zásadě lze říci, že všechny zdůrazňují některé zásadní principy – zajišťování hospodářských zájmů

Číny, snahu o řešení konfliktů mírovou cestou a rovněž nevměšování se do vnitřních záležitostí jiných států a do jejich politického uspořádání. Zejména poslední ze zmiňovaných bodů je nepochybně přitažlivý pro mnoho vládnoucích režimů v jihovýchodní Asii (a nejen tam), jelikož jim umožňuje rozvíjet politické, hospodářské a kulturní vztahy s ČLR bez obav z kritiky svého vnitropolitického postupu ze strany Peking. ČLR na oplátku získává v těchto zemích lukrativní koncese na těžbu nerostů a surovin (jako například zemního plynu v Myanmaru) a její firmy (často operující s kapitálem investovaným čínskou vládou) získávají v oblasti postupně větší a větší vliv.

Pro Spojené státy bylo již v době před vypuknutím krize obtížné této čínské alternativě účinně čelit. Asi nejznámější reakcí na čínskou zahraničněpolitickou doktrínu byl projev tehdejšího náměstka ministra zahraničí Roberta Zoellicka v září 2005, v němž označil Čínu termínem *responsible stakeholder* (zodpovědný podílník) a v němž se snažil naznačit, jakou roli by ČLR měla podle USA hrát v budoucím mezinárodněpolitickém uspořádání.<sup>21</sup> V obecné rovině tento koncept přiznával Peking roli jedné z předních světových velmocí a právo na další rozvoj, podmíněný ovšem větší mírou zodpovědnosti za světové dění a za řešení některých palčivých problémů, kterým mezinárodní společenství v současné době čelí. Pokud by byl tento koncept aplikován na jihovýchodní Asii, mohlo by se jednat kupříkladu o větší zapojení Číny do řešení lokálních sporů (například zprostředkování mezi Kambodžou a Thajskem v pohraničním sporu o chrám Phra Vihár, který trvá již několik desetiletí a který probíhá i v současnosti), zvýšení tlaku na nedemokratické represivní režimy (snížení míry politické nesvobody v Myanmaru či podpora politické a hospodářské transformace zemí jako je Laos či Kambodža) nebo angažmá v boji proti šíření zbraní hromadného ničení a mezinárodnímu terorismu v oblasti (otázka terorismu je ostatně aktuální i pro Peking, protože se sám na svém úze-



mí, konkrétně například v Sin-tiangu, potýká s aktivitami ujugurských muslimských separatistických skupin).<sup>22</sup> V obecné rovině lze říci, že ČLR koncept zodpovědného podílníka akceptovala jako legitimní součást mezinárodněpolitického diskurzu mezi Washingtonem a Pekingem, zároveň je však z jejích kroků jasné, že jej hodlá aplikovat pouze tehdy, kdy tato aplikace nebude v rozporu s jejími vlastními zájmy.<sup>23</sup>

Již před rokem 2008 začínalo být patrné, že Spojené státy nebudou vzhledem k vzrůstajícímu vlivu ČLR na globální i regionální úrovni a vzhledem ke svému angažmá v jiných částech světa schopny dlouhodobě udržet svou stávající pozici faktického garanta bezpečnostního a mocenského uspořádání v jihovýchodní Asii. Koncept zodpovědného podílníka, pokud by byl aplikován na tuto konkrétní oblast, by mohl Spojeným státům pomoci zapojit konstruktivně Peking do řešení problémů jihovýchodní Asie v souladu s prioritami Washingtonu. Problémem tohoto přístupu je ovšem pochopitelně jeho závislost na tom, zda by měla ČLR o takovéto angažmá dlouhodobě zájem, zejména s ohledem na své často deklarované, byť ne vždy úzkostlivě dodržované, lpění na principu nevměšování se do záležitostí jiných zemí. Spojené státy neměly ani před vypuknutím finanční a hospodářské krize sílu „vnutit“ Pekingu svou představu o jeho roli v jihovýchodní Asii a v mezinárodním systému obecně. Krize pak jejich pozici v tomto směru ještě dále oslabil. Nelze samozřejmě opomenout ani roli států jihovýchodní Asie jako takových. Jak již bylo zmíněno, ASEAN se snaží aktivněji prosazovat na mezinárodněpolitické scéně a působit v roli stabilizačního prvku v oblasti, prostředníka v případných sporech mezi členskými státy i iniciátora další ekonomické integrace a rozvoje regionálních ekonomik. I tato organizace však vychází z principu nevměšování a její politika se v řadě aspektů blíží spíše čínskému než americkému modelu. Je pochopitelné, že i státy jihovýchodní Asie sledovaly a sledují s obavami růst čínského vlivu, přičemž

některé z nich mají s ČLR dlouhodobé spory, doposud se však nedá říci, že by se dokázaly spojit a postupovat proti Pekingu jednotně.

## **Dopady krize na americkou zahraniční politiku v jihovýchodní Asii**

Tato část textu stručně nastiňuje možný dopad finanční a hospodářské krize, která vypukla v roce 2008, na americkou zahraniční politiku v jihovýchodní Asii. Již předem je však nutno podotknout, že skutečná míra tohoto dopadu je poměrně těžko měřitelná a že se projeví spíše až v dlouhodobém horizontu. Některé dílčí aspekty jsou však zřetelné již nyní.

V obecné rovině lze říci, že krize jen prohloubila řadu trendů zmíněných na předešlých stranách. Události roku 2008 navíc přišly v době, kdy prezident Bush odcházel ze úřadu a dalo se očekávat, že jeho nástupce bude, zejména za těchto ztížených okolností, potřebovat určitý čas na zorientování se a na dopracování své zahraničněpolitické vize. Pro nastupující administrativu Baracka Obamy byla prioritou především domácí hospodářská krize a její urychlené řešení; v oblasti zahraničněpolitické, zaměříme-li se na Asii, to pak jednoznačně bylo zlepšení bezpečnostní situace v Afghánistánu a v Iráku a postupné stažení vojenských sil z obou zemí. Co se východní a jihovýchodní Asie týče, najdeme v Obamově předvolebním základním koncepčním dokumentu *Blueprint for Change* k politice v této oblasti pouze velice vágní formulace: „Hledání nových partnerství v Asii: Obama vytvoří v Asii účinnější smluvní systém, který bude přesahovat rámec bilaterálních smluv, občasných summitů a improvizovaných mechanismů, jako jsou například šestistranné rozhovory o Severní Koreji. Bude udržovat úzké vztahy se spojenci, jako jsou Japonsko, Jižní Korea či Austrálie; společně se zeměmi východní Asie pracovat na vytváření infrastruktury, která přispěje k zajištění

prosperity a stability; a usilovat o to, aby se Čína chovala dle mezinárodních pravidel.“<sup>24</sup> Je jistě zajímavé povšimnout si toho, že mezi spojenci, které Obama explicitně vyjmenovává ve svém krátkém expoé, není ani jediná země jihovýchodní Asie. Obama, ve snaze distancovat se od předchozí Bushovy politiky „vývozu demokracie“, rovněž hájil tezi, že je třeba, aby Spojené státy „jednaly dle svých vlastních demokratických principů, a svým příkladem tak inspirovaly politickou reformu v dalších zemích světa“.<sup>25</sup>

Pro země jihovýchodní Asie, zejména pro ty, jejichž zahraniční politika byla a doposud je dlouhodobě orientována na Spojené státy, nebyla tato slova dobrým znamením. Zdálo se totiž, že Spojené státy nyní již nepovažovaly region za jednu ze svých zahraničněpolitických priorit a že ani do budoucna nelze počítat v tomto směru s výraznějšími změnami. Tím bylo samozřejmě ohroženo i další poskytování vojenské a hospodářské pomoci ze strany Spojených států. Dostupné informace Agentury Spojených států pro vnitřní rozvoj (United States Agency for Internal Development, USAID) však ukazují, že zatímco u některých zemí regionu došlo v posledních letech v objemu poskytované pomoci k propadu, jinde byla tato pomoc naopak navýšena. Pro ilustraci je možno uvést celkovou výši pomoci poskytovanou několika vybraným státům regionu (*viz Tabulka 1*).

**Tabulka 1 – Celkový objem hospodářské a vojenské pomoci USA vybraným zemím jihovýchodní Asie v letech 2006–2009** (v milionech amerických dolarů)<sup>26</sup>

	2006	2007	2008	2009
Filipíny	212,4	169,1	161,2	184,8
Indonésie	269,1	236,3	207,9	226,2
Malajsie	4,6	6,6	52,6	39,5
Thajsko	51,3	50,1	55	69,7
Vietnam	47,9	68,3	87,5	103,6

Dalším faktorem, který je nutno zmínit, je skutečnost, že Obamova administrativa od počátku zdůrazňovala důležitost multilateralismu oproti Bushově politice bilaterálních smluv či *ad hoc* koalic. Američtí spojenci v jihovýchodní Asii, například právě Thajsko či Filipíny, byli však dlouhodobě zvyklí na to, že byl jejich vztah ke Spojeným státům postaven spíše na bilaterálním základě, a obávali se ztráty svého „výsadního“ postavení oproti jiným zemím v regionu.<sup>27</sup> ASEAN sice mohl vzhledem k novému důrazu na multilateralismus doufat v posílení svého postavení a své vyjednávací pozice vůči Spojeným státům, a tedy i v nárůst své důležitosti, avšak jak bude naznačeno v poslední části této kapitoly, podobné naděje nedojdou s největší pravděpodobností svého naplnění.

Hospodářské potíže, provázející poslední měsíce funkčního období George W. Bushe a vlastně celé následující prezidentství Baracka Obamy, měly i další praktický dopad na americkou zahraniční politiku, a to nejen v jihovýchodní Asii. Spojené státy nadále zůstávají zemí s nejvyššími ročními výdaji na obranu na světě. V roce 2009 činily tyto výdaje necelých 668 miliard dolarů, v roce 2010 se hovořilo o částce 698 miliard dolarů a v roce 2011 se odhadovalo, že obranný rozpočet dosáhne částky téměř 719 miliard dolarů.<sup>28</sup> Percentuálně je zde tedy stále patrný určitý meziroční nárůst, nicméně je nutno vzít v potaz širší a intenzitívější vojenský angažmá USA v různých konfliktech. ČLR vydala dle oficiálních informací v roce 2010 na obranu zhruba 114 miliard amerických dolarů,<sup>29</sup> nicméně tyto údaje bývají zpochybňovány jako záměrně podhodnocené a neodpovídající reálnému nárůstu čínské ozbrojené moci.<sup>30</sup> Z hlediska jihovýchodní Asie a asijského prostoru obecně si je nutno rovněž uvědomit, že zatímco americké vojenské síly mají daleko širší operační rámec, ČLR není vojensky angažována v tolika různých operacích, a může tedy své jednotky soustředit primárně v oblastech svého bezprostředního zájmu, mezi něž jihovýchodní Asie nesporně patří. Z tohoto pohledu je Peking oproti Washingtonu v evi-

dentní výhodě a při dalším navyšování obranného i útočného arzenálu se bude tato výhoda dále zvětšovat.<sup>31</sup> Krize bude pochopitelně nutit Spojené státy k tomu, aby si jednoznačně stanovily prioritní oblasti, které budou schopny vojensky zajišťovat i v budoucích letech. Zůstává otázkou, zda bude mezi tyto oblasti patřit právě jihovýchodní Asie či zda se v tomto regionu budou Spojené státy snažit hledat jiná řešení, jak dále zajišťovat své zájmy i ochranu svých spojenců.

### **Možné scénáře budoucího vývoje v jihovýchodní Asii a reakce USA**

Předchozí řádky by mohly navodit dojem, že Spojené státy ztratily o oblast jihovýchodní Asie zájem, a že navíc nemají možnost čelit zde narůstajícímu vlivu ČLR a naopak ztrátě svých dlouhodobě držených pozic, tedy vlivu na zahraniční a hospodářskou politiku některých států oblasti a faktického postavení hegemonu či alespoň garanta regionální bezpečnosti. Skutečná situace je však poněkud jiná. Washington si je vědom možných následků svého případného ústupu z jihovýchodní Asie, je mu však zároveň jasné, že v současné situaci není v jeho silách zformulovat a hlavně implementovat strategii, která by nárůst vlivu ČLR v krátkodobém horizontu zvrátila. Na místě je proto spíše hledat kombinaci dlouhodobějších řešení a možných reakcí na stávající vývoj.

Z hlediska geopolitického je pro Spojené státy nepřijatelné, aby v jihovýchodní Asii zcela ztratily vliv. Region je důležitý jak kvůli nerostným zdrojům, tak kvůli tomu, že tudy procházejí klíčové námořní dopravní trasy, na nichž závisí světová energetická bezpečnost. Americký politolog Robert D. Kaplan dokonce tvrdí, že oblast Indického oceánu bude „středobodem“ (*center stage*) mezinárodněpolitického vývoje, a uvádí: „Indický oceán, který je již v současnosti přední světovou energetickou a dopravní mezistátní tepnou, bude

v budoucnosti ještě důležitější. Čínská poptávka po surové ropě se mezi lety 1995 a 2005 zdvojnásobila a v dalších zhruba patnácti letech se opět zdvojnásobí; v roce 2020 bude Čína pravděpodobně dovážet 7,3 milionů barelů surové ropy denně, což je polovina předpokládané saúdskoarabské produkce. Více než 85 % ropy a ropných produktů směřujících do Číny putuje přes Indický oceán a prochází Malackou úžinou.<sup>32</sup> Kaplan předpovídá, že se v této oblasti budou střetávat zájmy ČLR a Indie, druhé asijské velmoci, a tvrdí, že je v zájmu Spojených států minimalizovat možnost vzájemných střetů, zachovat stabilitu v regionu a zároveň nedopustit, aby kterákoli z těchto velmocí získala nad Indickým oceánem absolutní kontrolu.<sup>33</sup> Je si však, stejně jako celá řada dalších amerických odborníků, vědom toho, že v současné situaci, kdy jsou Spojené státy hospodářsky v útlumu a v zahraničněpolitické rovině musí stále řešit, kromě jiných problémů, pokračující konflikt v Afghánistánu stejně jako budoucnost Iráku (byť z Iráku byly již americké jednotky staženy a v Afghánistánu se tento moment blíží), není s největší pravděpodobností možné, aby Spojené státy dosáhly cílů uvedených v předěslém odstavci samy. Jaké jiné možnosti se jim tedy nabízejí?

Jako jeden z postupů by Spojené státy mohly zvolit kombinaci uplatňování své „soft power“ se zintenzivněním spolupráce s ASEANem coby nejdůležitějším regionálním sdružením. Tento postup by uspokojoval požadavky současné administrativy na vytvoření multilaterálního mechanismu řešení problémů v oblasti, mohl by dát impuls ASEANu k dalšímu rozvoji a prohloubení integrace a zároveň by mohl přispět ke zlepšení obrazu Spojených států v některých zemích regionu bez vynakládání větších finančních prostředků a bez použití síly. Náznakem snahy o uplatnění „soft power“ jsou i Obamovy pokusy dosáhnout zlepšení vztahů s myanmarskou vládou. Po volbách v zemi v roce 2010,<sup>34</sup> následovaných ustavením nové vlády, propuštěním velkého počtu politických vězňů (včetně Aun Schan Su Ťij, nejznámější

disidentky, držené dlouhodobě v domácím vězení) a postupnými reformami, navštívila Myanmar v prosinci 2011 americká ministryně zahraničí Hillary Clintonová, která během setkání s vládními představiteli vyjádřila předběžně ochotu revidovat dosavadní přístup USA a zrušit sankce.<sup>35</sup> Tato změna americké politiky nepochybně odráží snahu oslabit v zemi čínský vliv,<sup>36</sup> je však otázkou, jakým směrem se bude politický vývoj v Myanmaru dále ubírat a zda nezklame americké naděje, čímž by bylo ohroženo i vzájemné sblížení. V tomto směru je Washington oproti Pekingu stále v určité nevýhodě. Na rozdíl od ČLR, která zpravidla politický vývoj v ostatních státech nekritizuje, se Spojené státy budou jen obtížně vzdávat deklarovaného důrazu na lidská a občanská práva a demokracii, který dlouhodobě tvoří důležitou součást jejich politiky. To však může do značné míry ztížit i jejich pozici při jednání s ASEANem, jehož zásadou, podobně jako v případě ČLR, je nevměšování se do vnitřních záležitostí členských zemí ani dalších států. Stejný problém by mohl nastat v otázkách šíření zbraní hromadného ničení a nelegálního obchodu se zbraněmi, což je v regionu opět především problém Myanmaru<sup>37</sup> – v tomto případě by ale okolní státy mohly v zájmu vlastní bezpečnosti spíše vyvinout na myanmarskou vládu větší tlak, pokud by se její aktivity jevily být skutečně nebezpečnými a destabilizujícími. Doposud však ASEAN volí obecně spíše opatrný přístup a snaží se vyhýbat asertivnějším řešení podobných sporných a konfliktních otázek – i proto bývá občas svými kritiky označován za nefunkční, slabou organizaci bez většího vlivu a potenciálu, což se částečně odráží i v minulém, a do jisté míry i nyní, přístupu USA k tomuto uskupení.<sup>38</sup>

Druhou možností, pro kterou by se Spojené státy mohly v regionu rozhodnout, by byla užší a intenzivnější spolupráce s Indií v kombinaci s již existující snahou o konstruktivní přístup k ČLR. Indie již regionální i jadernou velmocí je a její vláda má, stejně jako ČLR, velmi silné zájmy v oblasti jižní a jihovýchodní Asie a Indického oceánu obecně. Vzta-

hy mezi USA a Indií, které byly dlouhodobě spíše chladné, se navíc začaly v minulých letech zlepšovat, o čemž svědčí i dohoda o civilní spolupráci v jaderné oblasti podepsaná ještě v době prezidentství George W. Bushe.<sup>39</sup> Zvyšující se napětí mezi Pákistánem, dosud hlavním americkým spojencem v oblasti jižní Asie, a Spojenými státy by rovněž mohlo napomoci sblížení mezi americkou a indickou vládou, která právě kvůli spojenectví s Pákistánem nahlížela na USA s nedůvěrou. Indické vojenské síly by pak nepochybně mohly výrazně napomoci k vyvažování čínského vlivu a k ochraně amerických zájmů v Indickém oceánu, což se přímo dotýká i většiny zemí jihovýchodní Asie. Otázkou však je, zda by Indie, která si v zahraniční politice počínala vždy spíše pragmaticky, měla o podobnou spolupráci zájem. Mezi oběma asijskými velmocemi sice dlouhodobě existuje rivalita, v posledních letech se však spíše zmírňuje a není vyloučeno, že se obě nakonec dohodnou na určitém *modu vivendi*, který by zajišťoval jejich zájmy, avšak nikoli nutně zájmy Spojených států. Někteří američtí politologové a odborníci, například Zbigniew Brzezinski, navíc poukazují na vnitřní nestabilitu či těžce udržovanou stabilitu Indie, vyplývající z narůstajících sociálních nerovností a z náboženské a etnické různorodosti.<sup>40</sup> Tyto problémy mohou do budoucna ohrozit další vývoj v zemi, a Indie proto nepředstavuje spolehlivé řešení při hledání alternativ americké zahraniční politiky v oblasti. V neposlední řadě je nutno zmínit i skutečnost, že například v otázce Myanmaru postupuje Indie v podstatě stejně pragmaticky jako ČLR, což je z hlediska čistě morálního pro Spojené státy jen těžko přijatelné. Lze sice spekulovat o tom, nakolik toto morální hledisko reálně ovlivňuje politiku Spojených států, na druhou stranu je však obtížné intenzivně spolupracovat se státem, který nesdílí základní myšlenková východiska a principy americké zahraniční politiky. Spolupráce s Indií tak může být považována za jeden z komponentů budoucího amerického postupu v oblasti, ale těžko lze očekávat, že by



sama o sobě zajistila prosazování amerických priorit a zájmů, zejména v případě, že by byla pozice USA vzhledem k následkům krize ještě více oslabena.

Robert Kaplan zmiňuje ještě jednu alternativu - vytváření jakýchsi *ad hoc* koalic či seskupení států, které by s podporou Washingtonu mohly zajišťovat zachování stability v jednotlivých částech regionu. Ve výše zmiňovaném článku píše: „Lepším přístupem by bylo vycházet z různých regionálních a ideologických spojenectví v různých částech Indického oceánu. Podobné pokusy se již objevily. Námořní síly Thajska, Singapuru a Indonésie se spojily, aby zamezily pirátství v Malacké úžině; síly Spojených států, Indie, Singapuru a Austrálie provedly společné cvičení poblíž jihozápadního pobřeží Indie - jednalo se o nepřímé pokárání ČLR za její úmysly v této oblasti. Strategický systém v Indickém oceánu by měl být podobný taxislužbě v New Yorku - poháněn tržními silami a bez centrálního dispečinku. V oblastech, kde je zapotřebí chránit námořní dopravní trasy, se samovolně vytvoří koalice, stejně jako se taxíky shromáždí kolem divadel před a po představeních.“<sup>41</sup> Tato vize vypadá sice lákavě, avšak i ona má svá zásadní úskalí. Bez výrazné pomoci Spojených států by tyto „regionální aliance“ pravděpodobně nebyly schopny zabránit výraznějšímu narušení stability a bezpečnosti, kterým by mohla být například čínská ozbrojená intervence na ochranu zájmů Pekingu. Washington by tak byl nadále nucen udržovat silnou námořní přítomnost v oblasti, což ovšem vyžaduje určité finanční výdaje i operativní vojenské schopnosti. Jakmile by tato přítomnost byla dále oslabena (a Kaplan sám uznává, že americké námořnictvo dlouhodobě spíše oslabuje, než posiluje)<sup>42</sup>, celý systém by přestal být *de facto* funkční. Tato vize navíc počítá s ochotou států jihovýchodní Asie se na podobných aliancích podílet.

Je logické, že tyto státy budou primárně usilovat o zajištění svých vlastních zájmů, což by jim však mohla v některých případech garantovat spíše spolupráce s ČLR než podobné

*ad hoc* koalice. Třebaže některé ze zemí v regionu mají s Pekingem teritoriální spory,<sup>43</sup> nedá se očekávat, pokud nebudou bezprostředně ohroženy, že by se semkly a zvolily proti ČLR jednotný postup, jelikož často vedou spory i mezi sebou. Další státy oblasti se naopak k ČLR spíše přiklánějí – kromě již zmiňované Myanmar je to čím dál více i Kambodža, jejíž premiér Hun Sen v prosinci 2010 podepsal v Pekingu celou řadu dohod posilujících hospodářskou spolupráci mezi oběma zeměmi.<sup>44</sup> Indonésie, jedna z nejdůležitějších zemí regionu a jeden z klíčových členů potenciálních *ad hoc* koalic, se pak snaží lavírovat mezi ČLR a Spojenými státy a Západem obecně,<sup>45</sup> ale možnost, že by se v případě potřeby jednoznačně přiklonila na stranu USA, je nejistá. Obecně lze říci, že byť Kaplanova vize jako celek není zcela neuskutečnitelná ani nerealistická, není pravděpodobné, že by podobná soustava regionálních koalic mohla fungovat bez onoho „centrálního dispečinku“, bez síly, která by celý systém usměrňovala a zajišťovala. Za stávající konstelace mohou být tímto dispečerem Spojené státy, jejichž možnosti jsou ovšem omezeny vzhledem k přetrvávající finanční a hospodářské krizi, nebo ČLR – což je ovšem vývoj, kterému se Spojené státy snaží zabránit.

## **Závěr**

Autor ve své kapitole stručně nastínil zahraniční politiku Spojených států v oblasti jihovýchodní Asie v době před vypuknutím finanční a hospodářské krize v roce 2008, dopady, které tato krize měla a má, a scénáře možného dalšího vývoje a směřování americké politiky.

Pro Washington patřil region jihovýchodní Asie dlouhodobě k prioritním zájmovým oblastem, ať již z hlediska politického, strategického či obchodního. V posledních letech, v souvislosti s nárůstem vlivu Čínské lidové republiky a částečně i Indie, se ovšem vede stále intenzivnější debata o tom,

zda budou Spojené státy schopny udržet i nadále v oblasti svůj vliv a zajistit zde své zájmy. Například vzájemná obchodní výměna s některými zeměmi jihovýchodní Asie sice narůstá, ale z hlediska Spojených států se obecně prohlubuje její deficit. Pro ilustraci lze uvést následující údaje:

**Tabulka 2 – Obchodní výměna mezi Spojenými státy a vybranými zeměmi jihovýchodní Asie v letech 1985, 1995, 2005 a 2010 (v milionech amerických dolarů, zaokrouhleno)<sup>46</sup>**

	1985	1995	2005	2010
<b>Filipíny</b>				
import	1 379,3	5 294,8	6 895,4	7 376,1
export	2 145	7 006,5	9 250,4	7 982
bilance	-765,7	-1 711,7	-2 355,0	-605,9
<b>Indonésie</b>				
import	795	3 359,6	3 053,9	6 946,1
export	4 568,9	7 435,3	12 014,3	16 478,3
bilance	-3 773,9	-4 075,7	-8 960,4	-9 532,2
<b>Malajsie</b>				
import	1 539,2	8 816,1	10 460,8	14 079,8
export	2 299,9	17 454,9	33 685,2	25 900,3
bilance	-760,7	-8 638,8	-23 224,3	-11 820,5
<b>Thajsko</b>				
import	849,1	6 665	7 256,6	8 977
export	1 428,3	11 348,1	19 889,8	22 693,2
bilance	-579,2	-4 683,1	-12 633,1	-13 716,2

Dá se říci, že finanční a hospodářské potíže, ve kterých se USA nacházejí, jejich pozici dále oslabily. Nejsou však jedinou příčinou toho, proč k tomuto oslabení dochází. Třebaže je pojem „století Asie“ pro 21. století dle názoru autora obecně poněkud nadužíván a obě asijské regionální velmoci, ČLR i Indie, již řeší nebo budou výhledově muset řešit vlastní poměrně zásadní vnitřní problémy, jejich mocenský vzestup nelze přehlížet a Spojené státy jej musí ve své politice

reflektovat. Vzhledem ke svému oslabenému postavení musí v jihovýchodní Asii hledat různé možnosti, jak zachovat svůj vliv a přitom minimalizovat náklady, které v tomto směru Washingtonu vznikají.

Některá z možných řešení byla prezentována a analyzována výše v textu, a nemá proto smysl je zde opakovaně vyjmenovávat. Dá se předpokládat, že Spojené státy budou i nadále v jihovýchodní Asii a potažmo v širším regionu usilovat o zachování své mocenskopolitické přítomnosti a že své pozice, ať již v rovině bezpečnostní (důležitý aktér na poli regionální bezpečnosti), zahraničněpolitické (dlouhodobý spojenec několika států regionu) i hospodářské (z hlediska vzájemného obchodu se zeměmi jihovýchodní Asie a přímých investic v těchto zemích) rozhodně dobrovolně nevyklidí. Cesta, jak tohoto cíle dosáhnout, bude však spočívat v kombinaci mnoha různých přístupů spíše než v důsledném uplatňování jedné konkrétní strategie. Multilaterální politika, kterou obhajuje současná administrativa Baracka Obamy, má nepochybně svá pozitiva, nicméně Spojené státy se zde neobejdou bez silných bilaterálních svazků, ať již se stávajícími spojenci, či s dalšími zeměmi jihovýchodní Asie. Tyto svazky nemusí být založeny primárně na vojenských aliancích – zde vstupuje do hry již zmiňovaná „soft power“ – avšak vojenský komponent americké přítomnosti se nesmí rovněž zcela vytratit. Otázkou zůstává, jaký přístup zvolit k ČLR a jak čelit její vlastní zahraničněpolitické iniciativě. Na jedné straně jsou Spojené státy v tomto směru v nevýhodě, jelikož jejich diplomacie často operuje s pojmy, jako jsou lidská práva, demokracie či svoboda, tedy koncepty, které Peking svým partnerům nevnucuje, čímž se pro některé nedemokratické režimy stává přijatelnějším než Washington. Na druhé straně by Spojené státy mohly využít toho, že ČLR, navzdory deklarovaným příslibům svého „mírového vzestupu“, má spory s řadou svých sousedů a vojensky neustále posiluje. Do budoucna může tedy představovat pro země jihovýchod-

ní Asie bezprostřední ohrožení, což by mohlo tyto země přimět k tomu, aby se semkly více, než je tomu v současnosti, a s vhodně zvolenou a poskytnutou podporou ze strany USA čelily dalšímu čínskému pronikání do regionu.<sup>47</sup> Ať již bude americký přístup jakýkoli, je dle názoru autora důležité, aby i v čase krize, kdy jsou americké prostředky omezené a kdy jsou USA navíc angažovány v jiných částech světa, dával Washington často a jasně najevo, že je pro něj region i nadále prioritní.<sup>48</sup> Tento přístup, v kombinaci s řešeními zmíněnými výše v textu, může přispět minimálně k zachování *statu quo* v oblasti a k dlouhodobé garanci stability i základních amerických zájmů a priorit.