

NICHOLAS MULDER

PREKLAD JAKUB DRÁBIK

MOC SANKCIÍ

EKONOMICKÁ ZBRAŇ
NA BOJISKU MODERNEJ VOJNY

...m

NICHOLAS MULDER

MOC

SANKCI

EKONOMICKÁ ZBRANĚ

NA BOJISKU MODERNEJ VOJNY

JAKUB DRÁBIK

PREKLAD

m a s
m a s

Obsah

Úvod

Niečo desivejšie ako vojna

9

Časť I.

Počiatky ekonomickej zbrane

Prvá kapitola: **Mechanizmus blokády, 1914 – 1917**

39

Druhá kapitola: **Ako duch blokády splodil sankcie, 1917 – 1919**

72

Tretia kapitola: **Mierovojna, 1919 – 1921**

109

Časť II.

Legitímnosť ekonomickej zbrane

Kapitola štvrtá: **Kalibrovanie ekonomickej zbrane, 1921 – 1924**

135

Kapitola piata: **Ženevská globálna polícia, 1924 – 1927**

159

Kapitola šiesta: **Sankcie verzus neutralita, 1927 – 1931**

187

Časť III.

Hospodárske sankcie uprostred medzivojnovnej krízy

Kapitola siedma: **Kolektívna bezpečnosť proti agresii,
1931 – 1935**
215

Kapitola ôsma: **Najväčší experiment moderných dejín,
1935 – 1936**
241

Kapitola deviata: **Blokádofóbia, 1936 – 1939**
267

Kapitola desiatá: **Pozitívna ekonomická zbraň, 1939 – 1945**
304

Záver

Od protijedu k alternatíve
340

Podakovanie
348

Poznámky
352

Zoznam skratiek

Organizácie a inštitúcie

AA – Auswärtiges Amt (nemecké ministerstvo zahraničných vecí), známe aj ako Wilhelmstraße

ABA – American Boycott Administration (Americká asociácia pre bojkot)

ABC – Allied Blockade Committee (Spojenecký výbor pre blokádu)

AMTC – Allied Maritime Transport Council (Spojenecká rada pre námornú dopravu)

ARA – American Relief Administration (Americká správa pomoci)

ATB – Advisory Committee on Trading and Blockade in Time of War (Poradný výbor pre obchod a blokádu v čase vojny; Spojené kráľovstvo, podvýbor Výboru pre imperiálnu obranu – CID)

BoT – Board of Trade (Úrad pre obchod, Spojené kráľovstvo)

CFI – Commission financière inter-ministérielle (Medzirezortná finančná komisia, Francúzsko)

CIB – Commission inter-ministérielle de Blocus (Medziministerská komisia pre blokádu, Francúzsko)

CID – Committee of Imperial Defence (Výbor pre imperiálnu obranu, Spojené kráľovstvo)

Comité R – Comité de restriction de l'approvisionnement de l'ennemi (Výbor pre obmedzenie nepriateľského obchodu a zásobovania, Francúzsko)

CSDN – Conseil supérieur de la défense nationale (Najvyššia rada pre národnú obranu, Francúzsko)

CSG – Conseil supérieur de guerre (Vrchná vojnová rada, Francúzsko)

DLfV – Deutsche Liga für Völkerbund (Nemecká liga pre Spoločnosť národov)

EFO – Economic and Financial Organization (Hospodárska a finančná organizácia Spoločnosti národov)

FO – Foreign Office (ministerstvo zahraničných vecí, Spojené kráľovstvo)

FEA – Foreign Economic Administration (Správa pre zahraničné hospodárstvo, USA, 1943 – 1945)

FPA – Foreign Policy Association (Asociácia pre zahraničnú politiku, americký think tank)

IBC – International Blockade Committee (Medzinárodný výbor pre blokádu, Spoločnosť národov)

ICRC – International Committee of the Red Cross (Medzinárodný výbor Červeného kríža, mimovládna organizácia)

LCL – Le Crédit Lyonnais (francúzska banka)

LEP – League to Enforce Peace (Hnutie za presadzovanie mieru, USA, 1915 – 1919)

LNU – League of Nations Union (Spolok Spoločnosti národov, britská mimovládna organizácia)

LON – League of Nations (Société des Nations [SDN], Spoločnosť národov)

MAE – Ministère des affaires étrangères (ministerstvo zahraničných vecí Francúzska), známe aj ako Quai d'Orsay

MEW – Ministry of Economic Warfare (Ministerstvo hospodárskej vojny, Spojené kráľovstvo, 1939 – 1945)

OHL – Oberste Heeresleitung (Najvyššie armádne velenie, Nemecko 1914 – 1918)

OKW – Oberkommando des Wehrmachts (Najvyššie armádne velenie, Nemecko 1933 – 1945)

PCIJ – Permanent Court of International Justice (Stály dvor medzinárodnej spravodlivosti, 1922 – 1946)

RWM – Reichswirtschaftsministerium (nemecké ministerstvo hospodárstva)

SC – Supreme Council (Najvyššia rada, medzispojenecká)

SCE – Section de contrôle économique (Oddelenie ekonomickej kontroly, francúzska rozviedka)

SEC – Supreme Economic Council (Najvyššia hospodárska rada, medzispojenecká)

TCH – Trade Clearing House (Obchodná zúčtovacia komora, Spojené kráľovstvo)

TEA – Trading with the Enemy Act (Zákon o obchode s nepriateľom; platný v Spojenom kráľovstve 1914 – 1919 a 1939 – 1945; v USA od 1917 dodnes)

UDC – Union of Democratic Control (Únia za demokratickú kontrolu, britské politické hnutie)

WILPF – Women's International League for Peace and Freedom (Medzinárodná ženská liga za mier a slobodu)

WTD – War Trade Department (Oddelenie vojnového obchodu, súčasť britského ministerstva pre blokádu)

WTID – War Trade Intelligence Department (Spravodajské oddelenie pre vojnový obchod, súčasť britského ministerstva pre blokádu)

Úvod

Niečo desivejšie ako vojna

Dá sa vojna navždy vykoreniť z povrchu Zeme? Myšlienka svetového mieru bola v moderných dejinách silným ideálom – a zároveň jedným z najnepolapiteľnejších. Každá veľká vojna so sebou priniesla cynikov aj vizionárov. Kým pesimisti považovali vojnu za neoddeliteľnú súčasť ľudského života, optimisti vnímali rast životnej úrovne, rozširujúce sa práva a slobody a technologický pokrok ako hnaciu silu pomalého, ale stabilného morálneho pokroku. Toto kolísanie medzi nádejou a beznádejou sa stalo omnoho naliehavejším po bezprecedentnej deštrukcii prvej svetovej vojny. Víťazi vytvorili novú medzinárodnú organizáciu, Spoločnosť národov, od ktorej si sľubovali zjednotenie štátov sveta a riešenie sporov prostredníctvom rokovaní. Kolaps svetového politického a hospodárskeho poriadku v 30. rokoch 20. storočia a vypuknutie druhej svetovej vojny často slúžia ako dôkaz, že išlo o naivnú predstavu. Mnohí vtedy dospeli k záveru, že mierové zmluvy mali fatálne chyby a že nová medzinárodná inštitúcia bola príliš slabá na zachovanie stability. Tento postoj, rozšírený aj dnes, stojí na tvrdení, že Spoločnosť národov nemala prostriedky na to, aby donútila narušiteľov mieru k poslušnosti. Takto to však nevideli jej zakladatelia. Tí verili, že organizáciu vybavili novým a mocným druhom donucovacieho nástroja pre moderný svet.

Týmto nástrojom boli sankcie. Americký prezident Woodrow Wilson ich v roku 1919 opísal ako „niečo desivejšie ako vojna“: hrozbou bola podľa neho „absolútna izolácia...“, ktorá privedie národ k rozumu rovnako, ako dusenie prinúti jednotlivca prestať sa brániť... Použite tento pokojný, tichý, smrteľný ekonomický liek a nebude treba siahnuť po zbraniach. Je to strašný liek. Nestojí ani jeden ľudský život mimo

bojkotovaného národa, ale vyvoláva tlak, ktorému podľa môjho názoru žiadny moderný národ nemôže odolať.“¹ V prvom desaťročí existencie Spoločnosti národov sa nástroj, ktorý Wilson opísal, označoval ako „ekonomická zbraň,“ po anglicky „the economic weapon.“ Vo francúzštine, oficiálnom jazyku organizácie so sídlom v Ženeve, bol známy ako „l'arme économique.“ Samotné označenie za zbraň naznačuje, že išlo o civilnejšiu verziu praxe vojnových blokád, ktoré ju aj inšpirovali. Počas prvej svetovej vojny totiž Spojenci pod vedením Británie a Francúzska viedli nebyvalú ekonomickú vojnu proti Nemecku, Rakúsko-Uhorsku a Osmanskej ríši. Zriadili národné ministerstvá pre blokádu a medzinárodné výbory na kontrolu a prerušenie tokov tovaru, energie, potravín a informácií k svojim nepriateľom. Blokáda sa zdala byť takou silnou zbraňou aj preto, že jej výsledkom bola katastrofa v strednej Európe a na Blízkom východe. Státisíce ľudí zomreli od hladu a chorôb, civilné obyvateľstvo zažilo kolaps. Dnes, viac než sto rokov po Veľkej vojne, túto zbraň poznáme pod iným, oveľa známejším menom: ekonomické sankcie.

Ako vlastne ekonomické sankcie v troch dekádach po prvej svetovej vojne vznikli a ako sa premenili na nástroj, aký dnes poznáme? Presne to je témou tejto knihy. Ich nástup znamenal zrod špecificky liberálneho prístupu k riešeniu svetových konfliktov. Prístupu, ktorý je dodnes s nami. Sankcie posunuli hranice medzi vojnou a mierom, priniesli nové možnosti, ako uchopiť a manipulovať so štruktúrou svetovej ekonomiky, zmenili predstavu liberalizmu o tom, čo znamená nátlak, a zamiešali kartami aj v oblasti medzinárodného práva. Táto myšlienka sa šírila rýchlo – zrodila sa v hlavách politických elít, občianskych spolkov a technických expertov najväčších demokracií v Británii a Francúzsku, ale aj vo Weimarskom Nemecku, fašistickom Taliansku a v Spojených štátoch. No tak ako dnes, aj vtedy sa voči nim objavil odpor. Od vypuknutia vojny v roku 1914 až po vznik Organizácie Spojených národov v roku 1945 prebiehal intenzívny a neraz dramatický zápas medzi rôznorodými internacionalistami a nemenej pestrou skupinou ich odporcov. Zápas o to, či možno svet premeniť na miesto, kde budú ekonomické sankcie fungovať bezpečne a účinne.

Keď víťazné mocnosti prvej svetovej vojny zakotvili „ekonomickú zbraň“ do článku 16 Paktu Spoločnosti národov, premenili ju z nástroja vojny na nástroj mieru. Rovnako ako iné novátorské prvky v oblasti globálneho hospodárskeho riadenia, verejného zdravia či

medzinárodného práva, aj sankcie prežili dlhšie ako samotná organizácia. Po druhej svetovej vojne sa stali súčasťou systému OSN. Od konca studenej vojny ich používanie raketovo vzrástlo – dnes sa po sankciách siaha oveľa častejšie než kedykoľvek predtým. Z dnešného pohľadu sa ekonomická zbraň ukazuje ako jedno z najtrvácnejších diel liberálneho internacionalizmu 20. storočia – a zároveň ako kľúč k pochopeniu jeho často paradoxného postoja k vojne a mieru. Táto kniha, založená na archívnych aj publikovaných zdrojoch v piatich jazykoch a zo šiestich krajín, mapuje dejiny zrodu tohto nástroja.

Prvotný impulz na vytvorenie systému ekonomických sankcií prišiel počas Parížskej mierovej konferencie v roku 1919 od britského delegáta lorda Roberta Cecila a jeho francúzskeho náprotivka Léona Bourgeoisa. Boli to zvláštni spojenci. Cecil, aristokratický právnik a renegát z Konzervatívnej strany, bol zaniatený zástanca voľného obchodu, no počas vojny pôsobil ako prvý britský minister pre blokádu. Bourgeois, syn republikánskeho hodinára, sa vypracoval z profesijného dna až na post premiéra za Radikálnu stranu* v 90. rokoch 19. storočia a presadzoval politickú teóriu vzájomnej pomoci známu ako „solidarizmus“ (*solidarisme*). Napriek odlišným koreňom sa však obaja zhodli, že Spoločnosť národov by mala byť vybavená silným donucovacím nástrojom. Ich predstava bola jednoduchá: použiť rovnaké ekonomické nátlakové techniky, aké počas vojny nasadili proti Centrálnym mocnostiam, aj voči budúcim narušiteľom versaillského poriadku. Takéto neposlušné krajiny mali byť označené za „agresorov“ – nový právnický pojem s morálnym nábojom – a vystavené hospodárskej izolácii zo strany všetkých členov Spoločnosti národov. Metódy ekonomickej vojny sa tak pretransformovali a zdokonalili pre použitie mimo formálne vyhláseného vojnového stavu. To, čo robilo sankcie medzivojnového obdobia skutočne novou ustanovizňou, nebola schopnosť odrezat štát od svetového obchodu či financií. Bol to fakt, že tento nátlak sa mohol uplatniť aj v čase mieru.

Význam zrodu ekonomických sankcií spočíva v tom, že dramaticky zmenil samotnú náplň pojmov vojna a mier. Nátlaková politika,

* Radikálna strana (Parti radical), oficiálne „Republikánska, radikálna a radikálne socialistická strana“ bola založená v roku 1901 a vychádza z radikálnych hodnôt (sociálneho) liberalizmu, sekularizmu a republikanizmu. Bourgeoisove názory síce Radikálnu stranu zásadne ovplyvnili, no premiérom bol v rokoch 1895 – 1896, keď strana ešte neexistovala (pozn. prekl.)

aká bola predtým možná len vo vojne – izolovanie celých ľudských spoločností od zvyšku sveta – sa zrazu mohla aplikovať v omnoho širšej škále situácií. Komerčná a finančná blokáda, pôvodne vyvinutá ako nástroj ekonomickej vojny, bola znovuobjavená ako nástroj na prevenciu konfliktov. Tým, že Spoločnosť národov vytvorila priestor, v ktorom sa medzinárodné sankcie používajú už celé storočie, mala v skutočnosti omnoho väčší vplyv na moderné dejiny, než sa bežne predpokladá. Jedným zo základných tvrdení tejto knihy je, že samotný zápas o vytvorenie a využitie „ekonomickej zbrane“ výrazne formoval medzivojnový svet – a s ním aj politický a hospodársky poriadok, v ktorom žijeme dodnes. Okrem iného totiž znamenal nástup nového typu liberalizmu, ktorý fungoval prostredníctvom technického a administratívneho aparátu právnikov, diplomatov, vojenských špecialistov a ekonómov. Ich práca – najprv počas vojny, neskôr po roku 1919 – mala ďalekosiahle dôsledky. V čase, keď vlády v Európe rozširovali volebné právo, zavádzali sociálne dávky a poisťovacie systémy, sankcie im zároveň umožnili začať vnímať cudzie obyvateľstvo ako legitímny cieľ ekonomického nátlaku. Tradičné zásady ako neutralita, ochrana civilistov, súkromného majetku či prístup k potravinám sa oslabovali alebo obchádzali. Na ich miesto nastúpili nové praktiky – „policajné akcie“ proti agresorom či logistická pomoc ich obetiam. Išlo o zásadnú a zložitú premenu celého medzinárodného systému.

Dnes vnímame ekonomické sankcie väčšinou ako alternatívu k vojne. Pre väčšinu ľudí v medzivojnovom období však predstavovala „ekonomická zbraň“ samotnú podstatu totálnej vojny. Mnohí z jej zástancov si síce uvedomovali, že tvrdý nátlak dopadá najmä na civilistov, no zároveň to považovali za nevyhnutnú obeť – a bez výhrad to prijímali. Woodrow Wilson tvrdil, že ak „rozumní muži naozaj uznávajú a úprimne veria, že vojna je barbarská,... potom bojkot je nekonečne strašnejší nástroj vojny.“² William Arnold-Forster, britský úradník zodpovedný za blokádu a presvedčený internacionalista, otvorene priznal, že počas veľkej vojny „sme sa, rovnako ako Nemci, snažili o to, aby naši nepriatelia nechceli, aby sa im vôbec rodili deti; usilovali sme sa o takú mieru biedy, že ak sa už tie deti aj narodí, nech sa radšej narodí mŕtve.“³ Medzivojnoví internacionalisti o tejto hrozivej realite neklamali – a mali na to dôvod. Ich cieľom bolo, aby hrôza z vynútenej biedy pôsobila odstrašujúco; aby si revizionistické štáty ani netrúfli spochybniť poriadok vzniknútý vo Versailles. Strach z blokády mal byť zárukou mieru.

Pôvodným zámerom pri vytváraní ekonomickej zbrane teda bolo *nepoužiť* ju. Pre internacionalistov medzivojnovkej éry mala slúžiť ako odstrašujúci prostriedok. Podobne ako neskôr jadrový arzenál počas studenej vojny. Samozrejme, sankcie ani náhodou nedosahovali okamžitú ničivú silu atómových zbraní. V predjadrovom svete raného 20. storočia však predstavovali desivú vyhliadku. Krajina uvrhnutá do úplnej blokády sa ocitla na šikmej ploche vedúcej k spoločenskému kolapsu. Skúsenosť s materiálnou izoláciou zanechávala v spoločnosti stopy na celé desaťročia. Následky zlej výživy, chorôb a hladu sa prenášali aj na nenarodené generácie. Oslabené matky rodili podvyživené a vývojovo zaostané deti.⁴ Ekonomická zbraň tak vrhala dlhý hospodársky aj biologický tieň, nie až tak odlišný od rádioaktívneho spádu. Feministické političky a intelektuálky si tieto dôsledky dobre uvedomovali už počas Veľkej vojny a mnohé sa pustili do aktívnej kampane proti cieleniu sankcií na civilné obyvateľstvo. Ženské hnutie zohralo v ich dejinách dôležitú a aktívnu úlohu. Vystupovalo prevažne proti ich brutalite a snažilo sa ich zmieriňovať – aj keď v niektorých prípadoch ich naopak podporovalo ako „menšie zlo“ v porovnaní s vojnou.

Ekonomická zbraň však nebola jediným nástrojom medzivojnového obdobia, ktorý naháňal civilistom strach. Už v roku 1923 varoval budúci britský premiér Ramsay MacDonald, že „ďalšia vojna bude horšia než všetky predchádzajúce. Príde blokáda, a čo je horšie, zažijeme aj letecké bombardovanie jedovatými plynmi, ktoré zničia celé mestá a vidiek.“⁵ Strach z lietadiel a chemických zbraní pramenil najmä z ich slepej, neselektívnej ničivosti. Ich účinok však bol najmä psychologický. Počas prvej svetovej vojny zahynulo pri leteckých útokoch v Británii asi 1400 civilistov a niekoľko stoviek ďalších na kontinente. To je v porovnaní s celkovým počtom približne 20 miliónov obetí zanedbateľné číslo.⁶ Letecká sila však dokázala šíriť hrôzu. Práve preto sa v 20. rokoch používala ako lacný nástroj koloniálnej kontroly. Skutočnú strategickú bombovú ofenzívu umožnil až nástup štvormotorových bombardérov koncom 30. rokov.⁷ Rovnako tak plyn sa stal symbolom totálnej hrôzy. Počas Veľkej vojny však nebol použitý proti civilistom a aj najväčšie odhady hovoria o 90-tisíc mŕtvych – teda asi 7 % z približne 1,2 milióna vojakov, ktorí boli vystavení jeho účinkom.⁸ Navyše, už v roku 1925, len dekádu po ich prvom nasadení, boli chemické zbrane jednoznačne zakázané medzinárodnou dohodou ako nelegitímne nástroje vojny.

Ak porovnáme tri hlavné zbrane namierené proti civilistom v medzivojnovom období – letectvo, chemické zbrane a hospodársku blokádu – ukáže sa, že blokáda bola zďaleka najničivejšia. Počas prvej svetovej vojny zomrelo v dôsledku hladomoru a chorôb spôsobených blokádou v strednej Európe približne 300- až 400-tisíc ľudí. Ďalších pol milióna prišlo o život v osmanských provinciách na Blízkom východe, ktoré zasiahla britsko-francúzska blokáda.⁹ Pred druhou svetovou vojnou boli práve státisíce, ktoré zomreli na následky hospodárskej izolácie, najväčšou človekom spôsobenou príčinou civilných obetí v moderných dejinách. A predsa – na rozdiel od bombardovania či plynových útokov – boli smrteľné dôsledky blokády akoby neviditeľné a ťažko uchopiteľné. Odsúdiť ich nedokázali ani tí, ktorí ich uplatňovali. William Arnold-Forster varoval, že „ekonomická zbraň je tak diabolsky pohodlná, že si ju prirodzene obľúbia tí, čo sedia v kanceláriách. Pero sa zdá byť čistejším nástrojom než bajonet a navyše ho môže ovládať aj amatér, bez námahy, bez skutočného uvedomenia si dôsledkov.“¹⁰ Sankcie boli lákavé nielen preto, že boli účinné, ale aj preto, že sa s nimi mimoriadne ľahko zaobchádzalo. Donucovanie sa nerealizovalo z kokpitu bombardéra ani zo zákopov, ale spoza mahagónového stola. Ako to výstižne zhrnul jeden americký komentátor: sankcie boli výnimočné tým, že „sa neuplatňujú na viditeľnom bojisku, deštrukciu však spôsobujú rovnako.“¹¹

Práve preto, že sankcie spájali hmatateľné a neuchopiteľné prvky, vyvolávali otázku: ako vlastne ovplyvňujú správanie tých, ktorí im čelia? Woodrow Wilson varoval, že bojkot môže paralyzovať životnú úroveň modernej, na obchod orientovanej krajiny. Pritom vkladal nádej „nielen do fyzickej núdze, teda do toho, že sa zastaví prísun surovín, ustane výroba v továrňach, že štát príde o úvery a jeho aktíva sa stanú bezcennými.“ Wilson veril najmä v psychologickú silu sankcií, v „ešte pálčivejšiu bolesť, ktorú spôsobí vedomie, že krajina bola vyhostená zo spoločenstva ostatných a všetci ňou opovrhujú.“ Fyzické dôsledky americký prezident ignoroval. Podľa neho spočívala skutočná sila sankcií v zasiahnutí „duše, ktorá je ranená oveľa bolestivejšie než telo.“¹² V modernom svete, kde bolo ekonomické prepojenie samozrejmosťou, sa stalo vylúčenie z globálneho obchodu formou natolko neznesiteľného väzenia, že sankcie mali byť účinným protijedom voči vojne.

Zavedenie inštitútu sankcií v roku 1919 neobnovilo liberálne istoty sveta pred vojnou. Práve naopak – medzinárodnému poriadku

po prvej svetovej vojne to vtlačilo trvalú pečať hrozby ekonomickej vojny. Znamenalo to dlhodobé úsilie pretvoriť ekonomický nátlak voči civilnému obyvateľstvu na niečo technicky legálne a politicky legitímne. Medzinárodné právo bolo dávno rámcom pre úvahy o použití sily a otázky vojny a mieru. Idea sankcií sa však dotkla aj vnútroštátnych právnych poriadkov. Štáty získali nové právomoci zasahovať do súkromnej ekonomickej sféry. Napriek vlastnej vnútornej logike zásad a noriem, s ktorou právny systém operuje, v čase nástupu sankcií neslúžilo právo na obmedzenie politickej moci, ale skôr ako priestor na zápas sám o sebe. Práve tu sa odohrávali kľúčové bitky o rozsah regulácií, výnimočných právomocí, hospodárskeho nátlaku či samotného použitia sily.

Zmeny v medzinárodnom aj vnútroštátnom práve mali vážne politické, ba až strategické, dôsledky. Už počas prvej svetovej vojny sa ukázalo, že ak chcete úplne uzavrieť moderný, obchodujúci štát do hermetickej izolácie, musíte mať pod kontrolou správanie jeho občanov kdekoľvek na svete. Účinná blokáda zároveň závisela na schopnosti prinútiť tretie krajiny, aby nepristúpili na obchod s nepriateľom. Táto snaha o dokonalé obklúčenie však narazila na dve staré internacionalistické zásady: slobodu morí a právne zakotvenú neutralitu. Zástancovia sankcií preto začali postupne prepisovať pravidlá medzinárodného práva tak, aby obmedzili slobodnú plavbu aj obchodné práva neutrálnych štátov. Každý štát, každá firma aj každý jednotlivец sa mal zapojiť do izolácie agresora. Tým sa zásadne zmenil status súkromného obchodu, zahraničných investícií a pohybu kapitálu v globálnej ekonomike. Medzinárodné firmy, obchodníci, bankári a investori začali byť voči mierovým sankciám podozrievaví. Ich globálne siete sa po vojne len ťažko obnovovali a každé politické riziko mohlo znamenať prerušenie prevádzky, znehodnotenie majetku či rovno jeho znárodnenie. História sankcií je tak najlepším príkladom toho, ako môžu inštitúcie zaoberajúce sa právom ovplyvňovať reálny chod vecí: zasahovali do fungovania globalizácie aj do každodenného života civilistov. Právo tu nebolo len súhrnom abstrakcií či kopy papierov, ale jedným z hlavných nástrojov moderného štátництва a stratégie.

Zavádzanie sankcií si nevyžadovalo len nové právne opodstatnenie, ale aj úplne nové technické prístupy. Táto kniha ukazuje, ako sa medzi-vojnoví zástancovia sankcií pustili do vývoja konkrétnych nástrojov: kontroly energií, čiernych listín, dávkovania dovozu a vývozu, zabavo-

vania majetku a zmrazovania aktív, zákazu obchodovania či takzvaného prekluzívneho nákupu. A napokon aj do finančnej blokády – predchodcu dnešných finančných sankcií. Zložitosť týchto mechanizmov ukazuje, do akej miery závisela ekonomická vojna od zhromažďovania spravodajských informácií a vedomostí o oponentoch. Ak ste chceli nejakú krajinu úplne odrezať od hustej siete väzieb, ktoré držali globálny obchod v chode, museli ste najskôr podrobne zmapovať, ako je táto krajina do tejto siete zapojená. Lenže v 20. rokoch boli štátne správy v mnohých európskych krajinách ešte len v plienkach. Úspech sankcií preto závisel nielen od novej legislatívy, ale aj od presnejších štatistík. V tomto prepojení túžby po moci s produkciou nových vedomostí boli sankcie učebnicovým príkladom toho, čo neskôr dostalo meno biopolitika – teda spôsob, akým štát riadi životy a obživu svojich (aj cudzích) občanov v podmienkach prehlbujúcej sa globalizácie.

Sankcie zároveň otvorili zásadnú otázku o vzťahu Európy k zvyšku sveta. Hoci sa na verejnosti vznešene hovorilo o ukončení vojen medzi veľmocami, v časoch diplomatickej krízy bolo zrejmé, že terčom sankcií boli často menšie štáty. Francúzsky minister Étienne Clémentel už v roku 1917 poznamenal, že prostredníctvom kontroly a zadržiavania surovín „by zjednotené štáty Európy, Ameriky a Ázie mohli nájsť trest, ktorý márne hľadali v sile zbraní, a ním donútiť k mieru ako neposlušné národy tak aj tie dravé.“¹³ Napriek zdanlivej univerzálnosti však boli sankcie Spoločnosti národov v praxi určené najmä pre štáty z periferie Európy a pre „polocivilizované“ krajiny. Schopnosť ospravedlniť spôsobovanie utrpenia na diaľku nebolo pre európske elity nijak zvlášť ťažké. Boli zvyknuté riadiť koloniálne impériá a udržiavať poriadok vo vlastnej spoločnosti triednym útlakom. Už v roku 1919 sa prvými obeťami západnej blokády bez vyhlásenia vojny stali sovietske republiky Ruska a Maďarska. V nasledujúcich rokoch boli pomocou hrozby ekonomických sankcií vyriešené dve pohraničné krízy na Balkáne. V roku 1921 bola Juhoslávia prinútená stiahnuť sa z Albánska a o štyri roky neskôr sa podarilo odradiť gréckeho diktátora Theodora Pangalosa od vojny s Bulharskom. V nasledujúcich rokoch sa v hľadáčku ekonomickej zbrane ocitlo aj Turecko, Čína a Japonsko. Ako globálne impériá boli Británia a Francúzsko ochotné tlačiť na ázijské národy oveľa tvrdšie než na svojich európskych „kolegov.“ Až v 30. rokoch sa do zorného poľa sankcií dostali aj európski narušitelia poriadku ako Taliansko a Nemecko.

Zástancovia sankcií si ekonomickú zbraň pôvodne predstavovali ako nástroj na udržiavanie mieru v Európe. Mnohí verili, že ak by v júli 1914 existovala možnosť použiť sankcie, mohli by zastaviť Rakúsko-Uhorsko a Srbsko predtým, než stiahli do vojny celý kontinent. Skutočnosť, že sa po vojne uvažovalo o sankciách prevažne voči krajinám na okraji Európy ale spôsobila, že prestali pôsobiť ako nový mierový nástroj a začali pripomínať len ďalší mechanizmus, ktorý západné impériá používali na vynucovanie disciplíny. Vlačné prijatie sankcií zvyškom sveta znamenalo, že ich zavádzanie a prevádzka boli mimoriadne citlivé na dlhodobé dohody medzi hlavnými mocnosťami v rámci Spoločnosti národov. Práve toto napäté spojenie medzi obrovským materiálnym potenciálom sankcií a ich obmedzenou politickou legitimitou – teda forma dominancie bez hegemonie – sa v 30. rokoch začalo prejavovať ako zásadný problém.¹⁴ „Kolektívna bezpečnosť“ – ako sa systém vzájomne podporovaných sankcií a pomoci nazýval – rákala so svetom, v ktorom je zvrchovanosť každého štátu rovnako nedotknuteľná.¹⁵ Lenže túto predstavu bolo veľmi ťažké zladať s imperiálnym a hierarchickým poriadkom 30. rokov.

Vzostup sankcií úzko súvisel so širšou transformáciou vojny, liberalizmu, práva a impéria v medzivojnovom období. Aj preto zohrali sankcie dôležitú úlohu v kríze globalizácie, ktorá naplno prepukla v 30. rokoch. Rozklad poriadku po prvej svetovej vojne mal množstvo príčin: upadajúce nadšenie pre demokraciu, nástup revolučného komunizmu a silnejúceho fašizmu, šok spôsobený veľkou hospodárskou krízou či zlyhanie všetkých odzbrojovacích iniciatív. Pri takomto vývoji bolo len otázkou času, kedy sa stabilita globálneho poriadku zrúti a svet sa opäť ocitne na prahu mohutného konfliktu. Ak však do tohto známeho príbehu začleníme aj dejiny sankcií, získa nový rozmer. Vplyv a význam medzinárodných sankcií sa totiž menil spolu s tým, ako sa menil globálny kontext. V 20. rokoch, keď dominovala únava z vojny, prebiehala rekonštrukcia a ekonomika sa opäť rozbiehala, pôsobila ekonomická zbraň stabilizačne. V zhoršujúcich sa podmienkach 30. rokov ale mala presne opačný účinok. Výskum vplyvu týchto štrukturálnych posunov na účinnosť sankcií nás núti prehodnotiť, čo bolo v medzivojnovom poriadku vlastne krehké. Vzniknulé v čase vrcholnej globalizácie,

sankcie spolitizovali povojnovú svetovú ekonomiku novým spôsobom. Zároveň v nej vytvorili trhliny, ktoré sa začali hrozivo roztvárať hneď ako sa po kríze začala situácia zhoršovať. V 30. rokoch reagovalo na zhoršujúcu sa situáciu mnoho štátov programami na vnútorné posilnenie a sebestačnosť. Sankcie tento nacionalistický obrat a s ním aj rastúce riziko vojny nielenže nezastavili, naopak, ešte ho posilnili. Kontraproduktívny efekt, aký tento proces mal, bol všeobecne známy už vtedy. Historici sa mu ale doteraz systematicky nevenovali. Táto kniha sa to pokúša napraviť a ponúka nový pohľad na krízu globalizácie v medzivojnovom období.

Jedným z najvplyvnejších výkladov medzivojnovkej krízy je teória hegemonického stability.¹⁶ Podľa nej svet na začiatku 20. storočia uviazol v prechodnom období medzi dvoma hegemonmi: na jednej strane stálo upadajúce britské impérium, na druhej strane silnejúce, no stále nezrelé Spojené štáty, ktoré sa zdráhali prevziať zodpovednosť prameniacu z ich ekonomickej sily. Nebezpečenstvo tohto interregna, obdobia medzi dvoma dominantnými mocnosťami, sa naplno prejavilo počas veľkej hospodárskej krízy, keď sa medzinárodný ekonomický poriadok dostal do hlbokkej krízy, sprevádzanej nárastom nacionalizmu a rozpadom globálnych väzieb. Teoretici hegemonického stability zdôrazňujú, že až po druhej svetovej vojne začali USA plniť úlohu garanta stabilného medzinárodného menového a finančného systému – Brettonwoodskej menovej sústavy – ktorý umožnil rozvoj tzv. „ukotveného liberalizmu“ (embedded liberalism) národných sociálnych štátov.¹⁷ V 30. rokoch však, ako tvrdia, ešte neexistovala veľmoc, ktorá by bola schopná liberalizmus zachrániť.

Skutočnosť, že medzivojnový svet rozvracalo hlboké napätie, sa stala východiskovým bodom aj pre historikov, ktorí za kolapsom medzinárodného poriadku vidia konkurenčnú dynamiku. Táto realisticko-materialistická analýza sa zameriava na eskaláciu spôsobenú nerovnomerným hospodárskym rastom a priemyselným rozvojom na jednej strane, a na rastúce vojenské súperenie a ideologické konflikty na strane druhej. Veľká hospodárska kríza otvorila priestor pre opätovný vzrast nacionalizmu, ktorý využili štáty cítiace ohrozenie od dominantných liberálnych kapitalistických veľmocí. Namiesto jednoty pod „dobrotivým“ americkým dáždnikom sa v 30. rokoch začali objavovať projekty autonómnych regiónov – uzavretých hospodárstiev ovládaných po zuby ozbrojenými impériami. Historici v tomto táboře

často vnímajú medzinárodné organizácie ako bola Spoločnosť národov len ako dobre mienenú kulisu k hlavnej tragédii: nekompromisnej hre o moc vo všetkých jej podobách.¹⁸

Príbeh o tom, ako vákuum po hegemonovi a ideologicko-ekonomické súperenie vytvorili špirálu neistoty, je bezpochyby dôležitý. Treba ho ale doplniť o poznatky desaťročí výskumu historikov medzivojnového internacionalizmu. Títo autori znovuobjavili ambiciózne snahy o globálnu správu vecí verejných v prvej polovici 20. storočia – od riešenia utečeneckých kríz a verejného zdravia až po zákaz drog, dohľad nad kolóniami a finančné poradenstvo.¹⁹ Tým, že táto kniha zdôrazňuje ekonomické sankcie ako ďalšiu významnú inováciu medzivojnového internacionalizmu, na túto rozvíjajúcu sa historiografiu nadväzuje. Zároveň však upriamuje pozornosť späť na oblasť medzinárodnej bezpečnosti. Sledovanie vývoja sankcií si totiž vyžaduje, aby sme brali vážne jeden rozmer, ktorý teoretici hegemonickej stability, ich realistickí konkurenti aj internacionalistickí historici považovali v prípade Spoločnosti národov za chýbajúci: donucovaciu kapacitu.

Lebo presne tým ekonomická zbraň v konečnom dôsledku bola. Spoločnosť národov možno navonok pôsobila ako inštitúcia, ktorá odmieta mocenskú politiku. Medzi tými, čo počas prvej svetovej vojny vyhľadovali strednú Európu, a tými, ktorí po vojne zamierili do Ženevy, však existovala pozoruhodná kontinuita. Personálne obsadenie bolo zároveň politikou: tí, ktorí presadzovali blokádu počas Veľkej vojny sa stali internacionalistami 20. rokov a inšpirátormi sankcií 30. rokov. Spomienky na blokádu hlboko zasiahli kolektívnu predstavivosť medzivojnovej Európy. Jej opätovné nasadenie proti porušovateľom mieru predstavovalo desivú hrozbu, najmä pre malé štáty. Už v roku 1920 vyhlásil šéf tlačového oddelenia Spoločnosti národov, americký novinár Arthur Sweetser, že „tvrdenia, že Spoločnosť národov je bezmocná, pretože nemá vlastné vojenské či námorné sily, možno ľahko namietnuť. Proti štátu porušujúcemu Pakt má k dispozícii oveľa jemnejšiu, no zároveň oveľa ničivejšiu silu ho ekonomicky zahrdušiť.“²⁰ Internacionalisti v Ženeve, rovnako ako tí v Londýne, Paríži, Moskve či vo Washingtone, sa tejto hrozby neštítali.²¹

Je pravda, že praktické aj strategické otázky výrazne komplikovali samotné uplatňovanie sankcií v praxi. No strach z ekonomickej izolácie mal väčšiu silu než schopnosť Spoločnosti národov tieto sankcie rýchlo a efektívne nasadiť. Skúsenosť z vojny v kombinácii s internacionalis-

tickým diskurzom prepožičali ekonomickej zbrani ideologickú váhu, ktorá ďaleko presahovala jej reálne možnosti. Hospodárska blokáda nadobudla – slovami francúzskeho právnika Reného Cassina – „trvalý potenciál“ (*une virtualité permanente*).²² Medzivojnovú Európu príznak sankcií prenasledoval.

Zatiaľ čo samotná hrozba sankcií stačila na to, aby držala menšie štáty na uzde, pri autoritárskych režimoch, ktoré mali dosť sily, aby snahy Spoločnosti národov ignorovali, sa tento mechanizmus otočil proti svojim tvorcom. Odstrašovanie zlyhalo v roku 1935, keď fašistické Taliansko riskovalo konfrontáciu inváziou do Etiópie. Internationalistický aparát sa rozhybal a pristúpil k uplatneniu článku 16 Paktu Spoločnosti národov. Ekonomické sankcie uplatnili v tak veľkom rozsahu po prvý krát. Tri štvrtiny štátov sveta prerušili s Talianskom väčšinu obchodných vzťahov. Sankcie ale nezasiahli Mussoliniho režim dostatočne rýchlo na to, aby zachránili Etiópiu pred dobytím a okupáciou. Taliansko sa na nedostatok v prípade sankcií vopred pripravilo. Napriek tomu bol Mussolini nútený rozbehnúť celoštátnu kampaň za sebestačnosť (*autarchia*), aby ekonomicky nevykrvácal. Sankcie nakoniec talianske hospodárstvo tak oslabili, že Il Duce si ďalšiu ofenzívnu vojnu nemohol dovoliť niekoľko nasledujúcich rokov.

Taliansko-etiópska vojna je často interpretovaná ako porážka internacionalizmu v konfrontácii s fašizmom a imperializmom. Z hľadiska strategických a materiálnych súvislostí možno tento konflikt vnímať inak: ako moment, keď prvé masové nasadenie ekonomického nátlaku dramaticky zdvihlo latku pre budúce použitie sankcií ako nástroja na udržiavanie svetového poriadku. Sankcie Spoločnosti národov vážne znepokojili aj ostatné revizionistické štáty. Úradníci nacistického Nemecka nadobudli presvedčenie, že ďalším cieľom budú oni. Na jar 1936 preto odštartovali úsilie o „odolnosť voči blokáde“ v rámci tzv. Štvorročného plánu.* Aj Japonsko začalo byť čoraz nervóznejšie z budúcnosti svojej regionálnej autonómie. Berlín aj Tokio začali vnímať územnú expanziu ako cestu k väčšej sebestačnosti, k mobilizácii verejnej podpory a k udržaniu strategickej nezávislosti. Dobývanie sa začalo javiť ako spôsob, ako uniknúť spod Damoklovho meča medzinárodnej blokády. Časom sa predstava nevyhnutného ekonomického konfliktu

* Séria hospodárskych opatrení, ktoré inicioval Adolf Hitler v roku 1936. Hlavným cieľom Štvorročného plánu bolo zabezpečiť zbrojenie Nemecka a pripraviť krajinu na hospodársku sebestačnosť v priebehu rokov 1936 až 1940 (pozn. prekl.)

stala pre Hitlera i japonské vedenie dostatočne silným impulzom na to, aby sa rozhodli zabezpečiť si zdroje akýmkoľvek spôsobom. Internacionalistické snahy o účinnejšie sankcie a ultranacionalistické snahy o sebestačnosť sa tak ocitli v špirále stupňujúcej sa eskalácie. Samozrejme, ekonomická zbraň nebola jedinou príčinou druhej svetovej vojny. Jej hrozba sa prepletala s už existujúcimi dobytvačnými pohnútkami agresorov a inými faktormi. No kým historici venovali veľkú pozornosť konvenčným vojenským aspektom či ideologickým, politickým, ekonomickým a sociálnym príčinám konfliktu, úloha sankcií pri formovaní agresivity fašistických a militaristických režimov v druhej polovici 30. rokov zostáva dodnes prekvapivo nedostatočne preskúmaná.²³

To, že sankcie zohrali v kolapse medzivojnového poriadku nechtiac destabilizujúcu úlohu, je o to tragickejšie, že článok 16 Paktu Spoločnosti národov zahŕňal viac než len represívne opatrenia. Už počas Veľkej vojny označoval pojem „ekonomická zbraň“ aj pozitívnu agendu – snahu *dodávať* materiálne zdroje Spojencom, nielen ich odopierať nepriateľovi. V rokoch 1916 až 1920 túto logistickú funkciu naplňali medzispojenecké organizácie ako Spojenecká rada pre námornú dopravu (*Allied Maritime Transport Council*, AMTC) a Najvyššia hospodárska rada (*Supreme Economic Council*, SEC). Obe zabezpečovali zásobovanie štátov Dohody prostredníctvom tých istých svetových trhov, od ktorých zároveň odrezávali Centrálnu mocnosť.²⁴ Poskytovanie zdrojov Spojencom bolo neoddeliteľne späté s ich odopieraním nepriateľovi. Išlo o dve stránky jednej a tej istej ekonomickej zbrane s diametrálne odlišnými dôsledkami.

John Maynard Keynes, jeden z architektov spojeneckého vojnového financovania a zároveň známy kritik ekonomických trestov, videl v týchto pozitívnych nástrojoch veľký potenciál už v roku 1924. Hoci niektorí britskí internacionalisti a finančníci o túto myšlienku prejavili záujem, počas medzivojnového obdobia zostalo Francúzsko jedinou mocnosťou, ktorá dôsledne podporovala vznik trvalého mechanizmu na poskytovanie núdzovej finančnej pomoci obetiam agresívnych vojen. Ak by sa malé štáty mohli v prípade útoku spoľahnúť na materiálnu podporu širokej aliancie, už samotná existencia takejto záruky by pôsobila ako odstrašujúci prostriedok voči potenciálnym agresorom. Práve z tejto vízie vzišla v roku 1930 Dohoda o finančnej pomoci, internacionalistická iniciatíva, na ktorú sa dnes takmer úplne