

Daniel Joyner (ed.): *Non-Proliferation Export Controls: Origins, Challenges, and Proposals for Strengthening.*

1st ed. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2006, 243 stran, ISBN 978-0-7546-4460-6.

KONTROLA PROLIFERACE – POČÁTKY, VÝZVY A NÁMĚTY PRO POSÍLENÍ

Šíření zbraní hromadného ničení představuje závažné riziko pro mezinárodní bezpečnost. Zejména s nástupem studené války je možné pozorovat zájem západních států lépe kontrolovat šíření svých zbraní a technologií. Tento zájem byl zintenzivněn v průběhu studené války a vedl k vytvoření řady specializovaných multilaterálních exportních kontrolních režimů (MEKR). Se změnou politické situace počátkem devadesátých let minulého století, s rozpadem bipolární struktury a se stále větší liberalizací světového obchodu rostla hrozba zneužití zbraní, ať již konvenčních či nekonvenčních, stejně tak jako technologií pro jejich výrobu a zboží dvojího použití. V průběhu několika desítek let tak vznikla celá řada nových opatření v podobě smluv, rezolucí, režimů či iniciativ jako vyjádření politické vůle zabránit především šíření zbraní hromadného ničení. MEKR měly tedy sloužit jako prevence, aby se zbraně, technologie či citlivé zboží nedostaly do rukou problémových aktérů. Díky své důležitě roli se jedná o problematiku, které je potřeba se blíže věnovat. Na straně jedné jde o formu spolupráce mezi státy v určité oblasti, v níž jsou uplatňována stejná pravidla a dochází ke sdílení informací mezi jejími členy, na straně druhé jsou však tyto režimy neformální a chybí zde právní závaznost či způsob ověření. Tyto skutečnosti vedou k řadě otázek, týkajících se jejich fungování, efektivnosti či možnosti zlepšení, které by přispělo k vyšší míře důvěry mezi státy, a tím k posílení mezinárodní bezpečnosti.

Čtenáři tohoto sborníku, editovaného uznávaným odborníkem v oblasti proliferace *Danielem H. Joynerem* z Centra pro mezinárodní obchod a bezpečnost na Univerzitě v Georgii, se naskýtá poměrně unikátní možnost nahlédnout do problematiky MEKR. Recenzovaná publikace byla připravována zaměstnanci Centra pro mezinárodní obchod a bezpečnost na Univerzitě v Georgii téměř dvacet let, což má nepochybně pozitivní vliv na její kvalitu. Čtenář tak v publikaci nalezne příspěvky 14 renomovaných autorů, ať již jde o akademické pracovníky, o politiky, o úředníky či o právníky. Díky této skutečnosti je na jednotlivé kapitoly nahlíženo z více perspektiv a publikace se dá označit jako multidisciplinární, což přináší čtenáři pohled na kontrolní režimy z několika úhlů pohledu.

Jistou inspirací pro vydání tohoto sborníku byly relativně nedávné události v oblasti šíření zbraní hromadného ničení jako aféra A. Q. Khana, otce pákistánského jaderného programu, který po celá léta šířil napříč státy bez povšimnutí komponenty potřebné pro vytvoření jaderného programu, a schválení rezoluce Rady bezpečnosti OSN 1540 z 28. března 2004, která je klíčová v oblasti proliferace. Kniha tak reflektuje hrozby, které pro mezinárodní bezpečnost představuje globalizace, liberalizace světového obchodu či privátní dodavatelské sítě v oblasti zboží a technologií dvojího použití.

Publikace je rozdělena do čtyř tematických částí – úvodní část, probádání režimů, národní a regionální případové studie a budoucnost mezinárodních kontrolních režimů.

První část recenzovaného sborníku tvoří poměrně podrobný úvod do problematiky MEKR, ať již po stránce faktické či ekonomické. Tato část je zaměřena zejména na jejich fungování, hodnotí úspěchy a neúspěchy režimů a identifikuje výzvy, které se jich týkají. Důraz je v celé knize kladen především na čtyři hlavní kontrolní režimy: na Skupinu jaderných dodavatelů (*Nuclear Suppliers Group*), zabývající se zejména obchodem s technologiemi a zbožím pro výrobu jaderných zbraní, na Kontrolní režim raketových technologií (*Missile Technology Control Regime*), zabývající se součástmi potřebnými na sesta-

vování raket, na Australskou skupinu (*Australia Group*), zaměřenou na chemické látky, a na Wassenaarská ujednání (*Wassenaar Arrangement*), která řeší obchod se zbraněmi a s vyspělými technologiemi, které mohou být využity ve zbrojním průmyslu. Čtenář zde nalezne i prvopočátky režimů.

Autorka prvního příspěvku *Seema Gahlautová* se zabývá vznikem Koordinačního výboru pro multilaterální exportní kontroly (*Coordinating Committee on Multilateral Export Controls – COCOM*) ze strany Spojených států amerických a jejich spojenců po skončení druhé světové války. Tento režim měl primárně sloužit k zajištění, aby citlivé zboží a technologie nepronikly do zemí východního bloku. Následně autorka popisuje jednotlivé režimy: oblast jejich zájmu, návaznost na mezinárodní smlouvy či stručnou historii. Nechybějí ani přehledné tabulky, které srovnávají základní principy fungování, členství jednotlivých států, nedávno uskutečněné reformy režimů a další oblasti. Za hlavní úspěchy S. Gahlautová považuje právě ustanovení určitých pravidel fungování, zvýšení ceny proliferace, výměnu informací a vytvoření minimálních společných očekávání ohledně chování druhých. Naproti tomu u nedostatků kritizuje konsenzuální hlasování, kdy jednomyslnost představuje překážku efektivnosti režimů, neformálnost režimů či neochotu členů sdílet informace s ostatními členy. Jako výzvu pak v souvislosti s aférou A. Q. Khana rozebírá globalizaci, alternativní dodavatele a terorismus, které vidí jako hlavní zdroje nebezpečí mezinárodní bezpečnosti. Jistou formu výzvy představují také státy mimo proliferační režimy rozvíjející svůj jaderný program.

V první části čtenář narazí rovněž na příspěvek, zabývající se ekonomikou zbrojních kontrolních režimů, a dozví se například, jak je utvářena nabídka a poptávka v obchodu se zbraněmi, jaké jsou vztahy mezi vládními a soukromými dodávkami nebo jaká je koordinace v této oblasti mezi vládami. Zajímavý je i vývoj na trhu se zbraněmi. Zatímco v roce 1990 pět největších firem ovládalo 22 % trhu, tak v roce 2003 to bylo již 44 %. Autoři této kapitoly *Ron Smith* a *Maria Garcia-Alonsová* dospěli ke zjištění, že zvýšení soutěživosti na trhu vede ke zvýšení koncentrace a ke snížení počtu firem. Rovněž rozebírají obecnou strategii obchodu, kdy se státy snaží neprodávat zbraně těm státům, s nimiž by v budoucnu mohly riskovat konflikt. Pak by se neopatrnost mohla státu vymstít. Příkladem takového neuváženého kroku může být prodej letounů *Mirage* Iráku, s nimiž se Francie dostala během první války v Perském zálivu do konfliktu, avšak její letouny byly nepoužitelné, jelikož je nebylo možné na radaru mezi iráckými rozlišit. Autoři tak poukazují na fakt, že proliferace se snadno může obrátit proti zájmům státu, i když ve většině případů vede k dlouhodobé vojenské spolupráci proto, že existuje potřeba dokupovat munici, aktuální software a jiná vylepšení.

Na konci první části se nachází doporučení vládám, jak zlepšit exportní kontroly. Je zajímavé, že autoři dospěli k závěru, že v rozsahu, v jakém jsou exportní kontroly efektivní, mají státy jako subjekty kontroly tendenci rozvíjet svůj národní zbrojní průmysl, nahrazovat zbraně hromadného ničení konvenčními zbraněmi a přijmout asymetrické válečnictví. Rovněž je poukázáno na fakt, že efektivní kontroly zvyšují riziko rozvoje ilegálních zdrojů nabídky.

Autoři první části poměrně dobře zvládli úvod do problematiky MEKR, zvláště po faktické stránce. Ekonomická část je ale čtenářsky obtížnější, jelikož vyžaduje vyšší míru pozornosti a určité základní ekonomické znalosti. Rovněž postrádám širší úvod do teorií mezinárodních režimů a přístupy v rámci teorií mezinárodních vztahů. Pro doplnění informací bych čtenáři doporučil publikaci autorů *Andreas Hasenclevera*, *Petera Mayerse* a *Volкера Rittbergera* s názvem *Teorie mezinárodních režimů* (Brno: Centrum strategických studií, 2005).

Jak již bylo výše zmíněno, druhá část publikace se věnuje „probádání“ čtyř základních režimů. Každý z nich je z jiné perspektivy rozebírán v samostatné kapitole. *Michael Lipson* v rámci hodnocení Wassenaarských ujednání kritizuje opakovaně porušení ujednání Ruskem, které dodává zbraně do nestabilních regionů, a jeho následnou argumentaci

o prodeji „obránných zbraní“, zejména pak do Íránu. I díky těmto nedostatkům a neschopnosti členských států čelit porušení závazků autor po rozboru aspektů řadí Waase-naarská ujednání do *soft law* (oblasti měkkého práva) a vidí v budoucnu možnou modifikaci. Rovněž identifikuje deset prvků, které by modifikace měla nést. Mezi ně řadí například implementaci vytvoření sloučeného režimu, zaměření se na státy považované za největší hrozbu, vytvoření zaměřené skupiny dodavatelů (*focus group*) nebo vytvoření paralelního režimu pro státy, které se chtějí blíže integrovat v této oblasti.

V podobném duchu jsou rozebrány i další tři MEKR. U Kontrolního režimu raketových technologií mimo historický úvod, hlavní interní a externí výzvy čtenář nalezne i dlouhodobé trendy proliferace jednotlivých kategorií střel. Například u interkontinentálních balistických raket a u raket dlouhého doletu byl mezi léty 1987–2005 pokles o 57 %, respektive o 97 %. Odhaduje se, že i v příštích letech bude jejich počet klesat, a to zejména díky uvedenému režimu. Stejný trend je možné pozorovat i u střel krátkého doletu a u počtu států s vlastním programem pro vývoj balistických raket. Zvýšení proliferace je pak možné očekávat u raket krátkého doletu, u řízených střel a u bezobslužných vzdušných prostředků. Autor této kapitoly *Scott Jones* rovněž poukazuje na fakt, že ačkoli ve srovnání s ostatními režimy je i tento režim neformální a právně nezávazný, byl přesto úspěšný v omezení šíření raketových technologií. Vzhledem k tomuto úspěchu doporučuje přijetí podrobnější smlouvy, která by tuto problematiku blíže upravovala. Jeho kapitola je poměrně přehledná, a tedy i lehce čitelná, což je však vyváženo rozsáhlým množstvím poznámek pod čarou. Čtenář pak ocení jasnou strukturu, obdivuhodné je také množství použité literatury.

U Australské skupiny *Alexander Kelle* z Queen's University v Belfastu pojednává o možném sloučení režimů pro chemické a biologické zbraně do jednoho režimu. Značná část jeho textu se věnuje výkladu jednotlivých článků *Úmluvy o zákazu chemických zbraní (Chemical Weapons Convention)* a *Úmluvy o zákazu biologických a toxinových zbraní (Biological and Toxins Weapons Convention)*, což zbytečně tuto kapitolu dělá méně přehlednou. Autor nakonec identifikuje hlavní překážky sloučení režimů, zejména pak jejich organizační rozdílnost, kdy režim proti šíření biologických zbraní má daleko slabší organizační strukturu než režim nešíření chemických zbraní. A. Kelle vidí rovněž problém v integraci databází, zejména v případě chemických látek dvojího použití (*dual-use chemicals*). Jako další překážku uvádí rozdílnost agendy. Jednodušším rizikem ke zvládnutí jsou podle autora názoru chemické bojové plyny, jelikož viry a toxiny se vyskytují i v přirozeném prostředí, a proto jsou hůře odhalitelným objektem exportních kontrol. Jelikož A. Kelle často odkazuje na jednotlivé články zmíněných úmluv, lze kapitolu hodnotit jako poměrně náročnou na udržení pozornosti.

Kontrola proliferace jaderných zbraní je další téma této části recenzovaného sborníku. Její autor *Adam M. Scheinman* v podstatě pouze představuje nejvyšší současná a minulá rizika proliferace jaderných zbraní v posledních sedmi letech, ať již jde o Korejskou lidovědemokratickou republiku (KDR), o Libyi nebo o Írán. A. Scheinman poměrně stručně pojednává o nové hrozbě terorismu spáchaného zbraněmi hromadného ničení a povrchně naznačuje rizika, související s růstem využívání jaderné energie. Jako lék vidí především zpřísnění existujících restriktivních opatření a jisté naděje vkládá také do *Bezpečnostní iniciativy proti šíření (Proliferation Security Initiative – PSI)*. Na rozdíl od jiných autorů spatřuje však v neformálnosti režimů přínos, jelikož právě díky své neformálnosti by se členství v režimu mohlo stát přijatelným pro větší počet států. V závěru shrnuje známá a poměrně obecná fakta o tom, co je důležité pro posílení režimů, jako je sdílení informací, technická spolupráce a politická vůle. Scheinmanova kapitola zainteresovanému čtenáři nepřinese téměř žádné nové informace, a proto ji osobně hodnotím z celého sborníku jako nejslabší. Rovněž množství použité literatury nepotěší zejména akademické pracovníky, jelikož je oproti předcházejícím kapitolám tristní. K tomu je však nutné dodat, že autor nepřímou vyvolává základní diskuzi o formálnosti režimu: kdy můžeme mít nefor-

mální režim, který obsáhne více států, avšak jeho efektivita bude nízká, nebo můžeme mít formální režim, který bude mít méně států, ale bude efektivnější.

Prostřednictvím další (třetí) části recenzovaného sborníku má čtenář možnost nahlédnout do tří, vzájemně se prolínajících úrovní proliferace (státní, regionální a světové), což mu poskytne jiný pohled na danou problematiku. Dobrým příkladem na státní úrovni je Velká Británie, protože zde čtenář získá poměrně podrobné informace o importních a exportních omezeních stanovených zákony.

Na příklad Velké Británie autor *John F. McEldowney* nahlíží z právního hlediska, které je zajímavé zejména proto, že pozorný čtenář může sledovat vývoj právních norem v oblasti kontroly citlivého zboží a technologií. Ačkoli je příklad Velké Británie velmi ilustrující, je také specifický vzhledem k anglosaské tradici právního systému. Většina kapitoly tak čtenáře seznámí s britskou legislativou od *Treason Act* z roku 1795 až po nedávné přijetí *The Export Control Act* z roku 2002 reflektující *Zprávu Sira Richarda Scotta (Scott Report)*. Čtenáře potěší, že ačkoli tato zpráva byla tajná a zveřejněna byla pouze její část, tak je její vliv na přijetí legislativy z roku 2002 poměrně zdařile vysvětlen, stejně jako vyšetřování dodávek zbraní do Iráku v osmdesátých letech minulého století skupinou dodavatelských firem zvaných *Matrix Churchill Group*. Rovněž jsou zde uvedeny *Závěry čtyřčlenné komise (Quadripartite Committee)* nebo revize současného základního kontrolního systému – *Evropského kodexu o vývozu zbraní (European Code of Conduct on Arms Export)*. V této souvislosti se musím zmínit o tom, že autor nereflektuje vyjednávání o posílení kodexu, které později vedlo ke schválení *Společného postoje 2008/994 v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU (Common Position 2008/944/CFSP)*, které učinilo závazky přijaté v rámci Evropského kodexu o vývozu zbraní právně závaznými pro členské státy. Tato skutečnost může být chápána jako mírný zápor vzhledem k neaktuálnosti.

Dále následuje pohled na čtyři základní proliferační režimy z globálního hlediska. Režimy jsou v detailech navzájem srovnávány, zejména pak v jednotlivých klauzulích, v aspektech kontrolních seznamů nebo v oblasti sdílení informací. Snad nejdůležitějším zjištěním je, že se režimy snaží adaptovat na nové prostředí, i když to trvá pomalu a stále jsou obrovské možnosti jejich posílení.

Pohled na tuto problematiku z regionálního hlediska je také přínosný, zejména pokud jde o vývoj v Asii v posledním desetiletí. Je to především globalizace, Khanova aféra a růst extremismu, které vedly mnoho států k přehodnocení svých zájmů v oblasti exportních kontrol. Podle autora této kapitoly, *Takehika Yamamota* z Waseda University v Tokiu, se tak nabízí jedinečná možnost vytvořit Východoasijský regionální režim, v němž by hlavní úlohu hrál ASEAN, Čína a Japonsko. Podle autorova názoru je to právě Japonsko, které v oblasti má nejvíce zkušeností (již od padesátých let minulého století), a tak by se mohlo stát dominujícím aktérem ve vytváření tohoto geoprávního systému obchodních kontrol.

Poslední (čtvrtá) část recenzovaného sborníku je věnována budoucnosti MEKR. Ačkoli se tato část má věnovat budoucnosti, z velké části se zabývá *Bezpečnostní iniciativou proti šíření (PSI)*, zejména pak způsobem vnitřního fungování, závazky členů či společným cvičením. Čtenář získá dojem, že na rozdíl od čtyř zmíněných režimů, je PSI „živá“ platforma pro uskutečňování akcí. I samotní autoři *Richard T. Cupitt* a *Chris Jones* vidí v PSI velký potenciál. Zároveň však varují před promarněním šance vlád přijmout zákaz proliferace a podniknout dostatečné kroky k jejímu zamezení. Následuje shrnutí systému režimů, jejich efektivnosti, strukturálních problémů, jakož i neformálnosti a konsenzuálního rozhodování. Autoři nabízejí také pravděpodobné možnosti řešení, jako je zakládání nových režimů, formalizace a nekonsenzuální hlasování.

Čtenář v poslední části recenzovaného sborníku nalezne rovněž komplexnější návrh proliferačního režimu se všemi aspekty. Jeho autor *Daniel H. Joyner* se nechal inspirovat strukturou Světové obchodní organizace (WTO) a navrhuje restrukturalizaci současných

režimů a jejich sloučení. Současné režimy by tak mohly být inkorporovány do jedné struktury, která by sice byla postavena na základech „měkkého práva“, ale společné mechanismy by přispěly k budování důvěry, a tím i k efektivnosti. Publikace končí apelováním na radu Benjamina Franklina – zavázat se raději dříve než příliš pozdě k uvážení a aktivní implementaci posílení exportních režimů. Poslední kapitola čtenář ocení zejména proto, že se „konečně“ dozví podobu režimu, který by teoreticky mohl efektivně fungovat a který D. Joyner navrhuje vytvořit.

Celkově k záporům této publikace patří nenávnost jednotlivých kapitol, což se u sborníku podobného zaměření dá očekávat. Rovněž opakování známých faktů či příliš velká obecnost v některých částech se mohou jevit jako drobné nedostatky. Zároveň však jde o publikaci vysoce odbornou, nesoucí celou řadu jedinečných informací, poskytujících čtenáři hluboký vhled v rámci témat jednotlivých kapitol. Její mezidisciplinární přístup jistě přináší jedno velké pozitivum, a to že čtenář získá různé úhly pohledu (akademický, právní, ekonomický), avšak na obsahově odlišnou problematiku (chemické zbraně, rakety, jaderné technologie...) a na různých úrovních (státní, regionální, světová). Různé typy, zejména odborné analýzy, s sebou nesou celou řadu dalších problémů, jako je náročnost a nepřehlednost textu, vyžadující určité základní znalosti, časté opakování faktů, které v konečném důsledku mohou v čtenáři vyvolat dojem nesladěnosti publikace. Přesto může být sborník považován za velmi inspirativní zdroj pro členy akademické obce, studenty mezinárodních vztahů, bezpečnostních studií nebo politologie. Sám editor doufá, že tato publikace přispěje k hlubšímu akademickému i politickému diskurzu. Tuto knížku bych z tohoto titulu doporučil zejména akademickým pracovníkům, politikům a diplomatům. Rovněž se domnívám, že publikaci ocení i odborná veřejnost, zabývající se problematikou exportních či importních kontrol zejména zboží zbrojní povahy.

Ondřej Filipec