

NICHOLAS MULDER

MOC

SANKCII

EKONOMICKÁ ZBRAŇ
NA BOJISKU MODERNEJ VOJNY

JAKUB DRÁBIK

PREKLAD

m a
m a š

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

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 nebývalú 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 pestrú 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 zanietený 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 versajlského 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 odrezať 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.)



A black and white photograph of a coastal scene. In the foreground, waves are breaking on a sandy beach. In the middle ground, the sea is calm with a few small waves. In the background, a city is visible on a hillside, and several ships are anchored in the distance. The sky is overcast.

Časť I.
**Počiatky
ekonomickej
zbrane**

Prvá kapitola

Mechanizmus blokády, 1914 – 1917

Koncom augusta 1914, len tri týždne po vypuknutí vojny, napísal nemecký diplomat Kurt Riezler list svojej snúbenici Käthe Liebermannovej. Riezler, pôvodne klasický filológ z Mníchova, pôsobil už niekoľko rokov ako osobný politický poradca ríšskeho kancelára Theobalda von Bethmann-Hollwega. Vo svojich tridsiatich dvoch rokoch zosobňoval arogantné sebavedomie, ktoré z nemeckých elít priam sršalo. Zo svojho postu v hlavnom stane cisárskej armády upokojoval Käthe: „Všetko ide dobre. Vyriešili sme aj zásobovanie a hladovať nebudeme. Angličania sa budú držať zubami-nechtami až do konca, ako to robili proti Napoleonovi, ale my tentoraz zriadime Kontinentálnu blokádu* omnoho sofistikovanejšie než to dokázal on.“⁵⁸

Riezlerova zmienka o Napoleonovi dávala v tom čase zmysel. V auguste 1914 sa totiž mohlo zdať, že európske dejiny opäť kráčajú po starých vyšľapaných chodníkoch. Zasa tu bola Británia, čeliaca mocnej kontinentálnej ríši s túžbou po nadvláde nad Európou. A zasa siahla po sile svojej flotily, aby svojmu protivníkovi odrezala prístup ku globálnemu obchodu, čím ho prinútila vytvoriť si sebestačný hospodársky blok – vtedy išlo o Francúzsko, teraz o Nemecko. Hoci sa paralely priam núkali, v skutočnosti viac zakrývali než odhaľovali. Materiálny svet, v ktorom Riezler žil, sa totiž od Napoleonových čias

* Kontinentálna blokáda (tiež kontinentálny systém) bol zákaz obchodu so Spojeným kráľovstvom, ktorým sa Napoleonovo Francúzsko (neúspešne) snažilo v rokoch 1806 – 1814 Britániu poškodiť, vylúčiť z európskeho obchodu a donútiť kapitulovať (pozn. prekl.)

začiatku 19. storočia lišil takmer ako deň a noc. Od tej doby prešiel svet nebývalým rozmachom obchodu, prepájaním trhov, nárastom priemyselnej výroby, urbanizáciou spoločnosti a demokratizáciou inštitúcií. A tak keď sa Dohoda – Británia, Francúzsko a Rusko – pustila do hospodárskej vojny proti Centrálnym mocnostiam – Nemecku a Rakúsko-Uhorsku (ku ktorým sa čoskoro pridali aj Osmanská ríša a Bulharsko) – robila tak v podmienkach, ktoré s napoleonskou dobou nemali nič spoločné. Odrezanie protivníkov od svetových trhov viedlo k vzniku celkom nového systému hospodárskeho dohľadu a kontroly bez akýchkoľvek historických precedensov.

Výsledkom bol transnacionálny projekt, ktorý sa neusiloval skrotiť len jednu imperiálnu mocnosť, ale niečo omnoho väčšie: globálny obchodný systém. Skúsenosť s riadením tohto aparátu v rokoch 1914 až 1918 presvedčila spojeneckých politikov, že hospodársky nátlak je taká mocná zbraň, že dokáže zabrániť budúcim vojnám. Ako sa však táto politika rozvinula natoľko, že sa stala odstrašujúcou silou? Administratívne dejiny tejto blokády sú dnes historikmi už pomerne dobre zmapované.⁵⁹ Menej však vieme o tom, ako blokáda prispela k formovaniu ekonomickej zbrane, ktorá vznikla po vojne počas Parížskej mierovej konferencie.⁶⁰ Ako sa britskí a francúzski úradníci a ich spojenci postupne učili viesť ekonomickú vojnu, začali naplno využívať hospodársku prepojenosť sveta. Aby to dokázali, zasiahli do samotnej infraštruktúry svetového hospodárstva. Zbierali spravodajské informácie, vytvárali kvalitatívne aj kvantitatívne dáta, z ktorých potom čerpali a vyvíjali nástroje, ktoré im umožnili systematicky izolovať nepriateľov. Aj keď vybudovanie ekonomickej zbrane si vyžadovalo v prvom rade obrovské množstvo vedomostí, ich následné uplatnenie bolo vždy politickým rozhodnutím.⁶¹ Začiatky uplatňovania blokády boli preto charakteristické súperením rôznych inštitúcií, jednotlivcov a záujmových skupín. To vytváralo istú flexibilitu a práve táto pružnosť – schopnosť využívať hospodárske páky na dosiahnutie politických cieľov – časom ešte posilnila príťažlivosť blokády ako vzoru pre budúce sankčné režimy.

Blokáda sa stala jedným z najzásadnejších experimentov v oblasti globálneho riadenia hospodárstva v celom 20. storočí. Budovanie ekonomickej zbrane v prepojenom svete vrhlo Spojencov na cestu objavov. Táto kapitola načrtáva vývoj spojeneckej blokády vo všeobecnosti, no sústreďuje sa predovšetkým na dve kľúčové oblasti, ktoré slúžili

ako dôležité lekcie do budúcnosti: kontrolu surovín a zdroj finančnej blokády. Obe tieto politiky sa počas vojny stali predzvesťou neskorších embárg na komodity aj finančných sankcií. Akcent na nerasty a peniaze zároveň dobre ilustruje, ako sú materiálny a finančný rozmer hospodárskeho nátlaku prepojené. Naša cesta sa preto začína pri zdanlivo nenápadnej, no v roku 1914 zásadnej surovine svetového obchodu: pri mangánovej rude.

Mangán a globalizácia

Mangán je tvrdý, krehký, ťažký a striebrosivý kov, ktorý sa nachádza v zhlukoch a žilách v zemskej kôre. Jeho schopnosť spevňovať železné predmety je známa už celé stáročia. V 19. storočí napríklad kováči v strednej Európe pri tavení surového železa do pecí pridávali malé množstvá mangánu, aby získali tvrdší, lesklý produkt známy ako *Spiegeleisen* (zrkadlovinu). To, čo z mangánu spravilo kľúčovú surovinu, však prišlo až s revolúciou vo výrobe ocele, ktorú v 50. rokoch 19. storočia spustil objav Bessemerovho procesu (besemerovania). Experimentovaním na kopcoch anglického Gloucestershire vyvinuli Henry Bessemer a Robert Mushet metódu, pri ktorej sa roztavené železo odoxidovalo pridaním mangánu. To výrazne zlepšilo jeho kvalitu a zároveň zamedzilo hrdzaveniu. Vďaka tomu sa mangán stal obľúbenou prísadou pri výrobe zliatin používaných na produkciu pevnej, no zároveň pomerne lacnej nehrdzavejúcej ocele. V 90. rokoch 19. storočia už dokázali elektrické pece, ktoré pracovali s vysokokvalitnou mangánovou rudou, vyrábať prvotriedny priemyselný kov.

Na začiatku 20. storočia bolo Nemecko druhým najväčším producentom ocele na svete, hneď po Spojených štátoch. Vyrábalo polovicu celej západoeurópskej a takmer štvrtinu svetovej produkcie. Nemecký oceliarsky priemysel ovládali priemyselné giganty ako Krupp, ktoré produkovali všetko – od lodných trupov, nosníkov a oceľových tráv, cez plechy, potrubia, koľajnice, až po vojenské prilby.⁶² Suroviny, ktoré túto obrovskú výrobu poháňali, však pochádzali zväčša spoza nemeckých hraníc. Železná ruda prichádzala vlakmi z Francúzska a Luxemburska, uhlie zas z domáceho Porúria. Neustále zdokonaľované dodávateľské reťazce zabezpečovali, že závody firmy Krupp boli zásobované celoročne. Vďaka tomu dosahovali ohromnú ročnú

produkciu ocele, a pritom fungovali s minimálnymi zásobami – v roku 1913 držal Krupp zásoby surovín len na dva mesiace výroby.⁶³

Napriek vedúcemu postaveniu v európskej výrobe ocele bola nemecká priemyselná mašinéria vo veľkej miere závislá od zámorských dodávok. Mangán bol toho výborným príkladom. V Európe sa nachádzalo len zopár baní a ich výnos bol zanedbateľný. Väčšina svetovej produkcie mangánu pochádzala z baní v meste Čiatura v dnešnom Gruzínsku, ktoré vtedy patrilo k Ruskému impériu. Druhým najväčším zdrojom bola Britská India, kde sa mangán ťažil na Malabarskom pobreží. V roku 1913 dosiahla kombinovaná produkcia ruských a indických baní dva milióny ton – čo predstavovalo približne 90 % celosvetovej ťažby.⁶⁴ Tretím a štvrtým najväčším producentom boli Brazília, ktorá v rokoch 1913 a 1914 vyviezla asi 183-tisíc ton, a Španielsko, ktorého produkcia dosiahla len 21-tisíc ton – menej než 1 % svetového objemu.⁶⁵ Pomerne k objemu výroby ocele, Nemecko spotrebovalo štvrtinu celosvetovej produkcie mangánu. Inými slovami – do krajiny sa v roku 1912 doviezlo vyše pol milióna ton mangánovej rudy: takmer dve tretiny z Ruska, štvrtina z Indie, 6 % zo Španielska a 4 % z Brazílie.⁶⁶

Dopyt nemeckého oceliarskeho priemyslu po mangáne poháňal značný objem dovozu. *Odkiaľ* však táto surovina prichádzala, určovali rôzne faktory. Jedným z kľúčových bola dopravná infraštruktúra. Dopravná revolúcia v polovici 19. storočia dramaticky znížila náklady na námornú prepravu. Napriek rozsiahlym investíciám do železníc v posledných desaťročiach tak zostávala lodná doprava stále lacnejšia, než zásobovanie po súši. A práve pri tvrdej, no krehkej surovine, ako je mangán, mohla aj krátka cesta vlakom výrazne navýšiť konečnú cenu. Keď sa ruská ruda dostala do čiernomorského prístavu Poti – vzdialeného len 180 kilometrov od samotnej bane v Čiature – jej jednotková cena sa stonásobila: z 10 na 30 frankov za kilo. Dôvod? Katastrofálny stav cárskych železníc v Gruzínsku.⁶⁷ Práve preto nemecké firmy radšej dovážali mangán z Brazílie. Dopraviť ho z Latinskej Ameriky vyšlo často lacnejšie, než keď ho mali ťahať cez európsku pevninu z Ruska. Hlavné závody spoločnosti Krupp sa nachádzali v Porúří, na západe Nemecka, čo im zabezpečovalo výborné spojenie so svetovými trhmi riečnou dopravou po Rýne cez Holandsko. Vlna európskych investícií do brazílskych železníc v 80. a 90. rokoch 19. storočia prístup k latinoamerickému rudy ešte zlepšila. Brazílska ruda sa následne stala pre



Lord Robert Cecil, okolo roku 1915. Knižnica Kongresu.

s internacionalistami z desiatok krajín. Ani v období svojho najväčšieho mimoparlamentného angažmánu v prospech Spoločnosti národov (za ktoré neskôr v roku 1937 získal Nobelovu cenu za mier) nestratil postavenie dokonalého insidera britskej vládnucej triedy.

Na prvý pohľad sa môže zdať zvláštne, že presvedčený zástanca voľného obchodu, akým bol Cecil, počas vojny vytváral rozsiahly systém obmedzení globálneho obchodu. V tom čase to však v Británii nebolo nič výnimočné. Práve naopak – najzaniecenejší zástancovia voľného trhu v radoch liberálov i konzervatívcov (vrátane Lloyda Georgea, Edwarda Greya či lorda Curzona) patrili zároveň k najväčším podporovateľom totálnej hospodárskej vojny proti nemeckému zahraničnému obchodu. Dôvod bol jednoduchý: viera v zásadný význam hospodárskej prepojenosti. Elity Eduardovskej doby* si boli veľmi dobre vedomé, do akej miery záviselo britské hospodárstvo od vývozu a obyvateľstvo od dovozu potravín. Briti boli doslova živí zo zahraničia. Viac než 65 % ich kalorickej spotreby pochádzalo spoza mora.¹⁰⁷ Pre Cecila a jeho vrstovníkov bol obchod tmelom civilizovaného sveta. Prirodzene verili, že manipulácia s týmto tmelom je samozrejým spôsobom, ako usmerniť správanie štátov, ktoré sa „vymykali“ zo vzorca. Vojna síce zmenila úlohu britského štátu v oblasti obchodu smerom k väčšiemu intervencionizmu a aktivite, no nezmenila základnú vieru vo význam obchodu, ktorá zjednocovala zástancov voľného trhu už pred vojnou.¹⁰⁸

Vymenovaním Cecila do ministerskej funkcie sa z neho stal vrchný veliteľ britskej hospodárskej vojny. Rozsah svojich úloh si dobre uvedomoval: „je to vlastne omnoho viac než len blokáda... ide o organizáciu všetkých možných foriem hospodárskeho a obchodného tlaku na našich nepriateľov.“¹⁰⁹ Ministerstvo pre blokádu zjednotilo a centralizovalo ekonomickú vojnu proti Centrálnym mocnostiam. Jadrom tejto premeny však nebola len organizačná, ale aj epistemická zmena.¹¹⁰ Britskí administrátori blokády vnímali svoje postupné vyzrievanie ako výsledok procesu, pri ktorom sa učili ako možno premeniť získané vedomosti na konkrétne opatrenia. V medzivojnových štúdiách o blokáde sa tento vývoj opisoval ako prechod od primitívneho „dôkazového“ systému k pokročilejšiemu, „vedeckému“ tzv. štatistickému systému. Táto inovácia vznikla priamo vo vnútri aparátu blokády a jej hlavnou hnacou silou bol jeden človek: Cecilov podriadený a blízky spolupracovník William Arnold-Forster.

William Arnold-Forster (1886 – 1951) pochádzal z prostredia odlišného, no spoločensky nie nepodobného tomu, z ktorého vyšiel Cecil. Narodil sa do významnej rodiny politikov z tábora liberálnych

* Historická etapa vývoja Spojeného kráľovstva v dobe vlády kráľa Eduarda VII. v rokoch 1901 až 1910 (pozn. prekl.)