

Linda Piknerová

Deviantní podoby státnosti – příklad kvazi států¹

Abstract:

The article deals with taxonomy of quasi states entities in two different perspectives. The first one is based on Robert Jackson's theory and theory of empirical statehood, the second one examines concept of juridical statehood and limits of international recognition. The text tries to distinguish between many parallel terms which are related to the empirical and juridical statehood. Pål Kolstø's approach is based on positive attributes of statehood which are entire part of his quasi state view. There are mentioned some examples of quasi states entities (current and ancient as well) and perspectives of future possible development. There are named some unique examples (Principality of Hutt River, homelands in South Africa, Boer republics in former Bechuanaland protectorate) which can be involved into neither of quasi states category.

1) Tento text vznikl v rámci projektu institucionální podpory katedry politologie a mezinárodních vztahů FF ZČU Politické systémy zemí východní Asie.

Úvodem

Mezinárodní politiku obohatilo v uplynulých dvou desetiletích množství teoretických konceptů, jejichž základním východiskem bylo zpochybnění konvenčního pojetí státu coby nejrozšířenější formy politicko-společenské organizace prostoru. Pozornosti se nově dostalo těm jednotkám, které nenaplnovaly všechna potřebná kritéria moderního státu, a současně je nešlo z různých okolností ignorovat. Fenoménem 90. let se staly *slabé státy* (weak states), jejichž existence byla v důsledku událostí z 11. září 2001 dávana do souvislosti nejen s humanitárními problémy, ale také (a stále častěji) do kontextu ohrožení mezinárodní bezpečnosti. Vedle slabých států začali politici i teoretici hovořit o státech *zhroutených* (collapsed), *rozpadlých* (failed), *rozpadajících se* (failing) či tzv. *kvazi státech* (quasi states), přičemž konkrétní užití daného termínu je spíše otázkou osobního vkusu a pocitu nežli aplikací široce rozpracovaného (a všeobecně přijímaného) teoretického konceptu. Přesto mezi uvedenými pojmy existují zřejmé (i když propustné) hranice, které je třeba při zkoumání *soudobé státnosti* (statehood) respektovat.

Předkládaná studie si klade za cíl vymezit koncept kvazi státu a představit jej coby jednu z deviantních forem státnosti. Základním nástrojem pro konceptualizaci termínu budou práce Roberta H. Jacksona a Pála Kolstø, kteří jsou stoupenci dvou krajních pohledů na kvazi státnost. Klíčovou domněnkou, od níž jsou veškeré úvahy v textu odvozeny, je, že kvazi státy jsou derivátem moderního státu. Problematizace moderního státu coby referenčního objektu a zpochybnění jeho významu je vynecháno, přestože si autorka textu plně uvědomuje nebezpečí plynoucí z tohoto záměrného opomenutí. Rozsah textu však neumožňuje detailně se zabývat jinými pohledy na státnost jako takovou a nutí nás vzít za základ moderní stát, který i dnes zůstává hlavní formou politicko-společenské organizace prostoru.

V první části stati bude proto vymezen koncept (moderního) státu s jeho základními atributy s důrazem na vnitřní a vnější aspekt státnosti a k ní se vážící suverenitu. Právě suverenitě bude věnována největší pozornost, neboť od jejího nabytí (či nenaabytí) je odvozena (oficiální) mezinárodní existence státu. Druhá kapitola vychází z přístupu Jacksona a jeho pojetí kvazi státnosti, které dává Jackson do přímé souvislosti s všeobecně akceptovaným právem na *sebeurčení* (self-determination), k jehož plnému prosazení došlo v důsledku dekolonizace resp. dekomunizace v druhé polovině 20. století. Další část bude věnována Kolstømu a jeho definici, přičemž vedle odlišení kvazi států od jiných deviantních forem státnosti bude pozornost věnována také (i historickým) příkladům, o nichž můžeme v této souvislosti hovořit. Závěr shrne Jacksonův i Kolstøho přístup ke kvazi státnosti a ukáže konkrétní příklady, na nichž lze pochopit rozdíl v obou představených pohledech.

2. Stát coby politicko-společenská organizace prostoru

Od 15. století v důsledku zámořských objevů začala Evropa dominovat světu a během dvou století se z dřívější periferie stalo centrum celého známého světa. Nutnou součástí tohoto výsostného postavení bylo rozšiřování evropského způsobu myšlení, vědění a formy vlády do všech známých oblastí, přičemž s přijetím Vestfálského míru (1648) se základním stavebním prvkem mezinárodního systému stal vestfálský (později moderní)² stát založený na klasickém (bodinovsko-hobbesovském) pojetí suverenity kombinující vnitřní a vnější aspekt (viz níže).

2.1 Atributy státnosti

Abychom mohli mluvit o vestfálském (či moderním) státě, musí daná entita splňovat tři základní předpoklady: obyvatelstvo musí být trvalého charakteru (aspekt personální), žít na vymezeném území (aspekt teritoriální) a musí existovat alespoň základy politicko-právní organizace moci (Klíma, 2003: 104). Uvedené charakteristiky musí být trvalé povahy, čímž jsou eliminovány excesy v podobě krátkodobých pokusů o odtrhnutí či dočasná absence ústřední vlády kontrolovat vymezené území. Schopnost centrální autority spravovat určité území a efektivně zde distribuovat veřejné statky (public goods) zejména pak bezpečnost a blahobyt (srov. Rotberg, 2004: 3) zřetelně odkazuje k existenci tzv. vnitřní suverenity vycházející z institucionální stability řídicích orgánů. Na tomto místě učiňme první (a nikoliv poslední) terminologickou odbočku. Aniž by došlo k posunu v obsahovém významu, používá Stephan Krasner pro vnitřní díl suverenity termín *domácí suverenita* (domestic sovereignty), Robert Jackson pak hovoří o *suverenitě empirické* (empirical) či *pozitivní* (positive). Tu lze ztotožnit s výrazem *de facto* (de facto state) užívaným Pållem Kolstøem (srov. Jackson, 1987: 529; Kolstø, 2006: 725). Přes bohaté pojmosloví, jež je dílem neschopnosti vytvořit ucelenou teorii a dílem neochoty některých odborníků upustit od vlastních termínů, však stále máme na mysli schopnost centrální

2) Někdy jsou pojmy *vestfálský* a *moderní stát* používány jako synonyma, nicméně se lze setkat i s názorem opačným. Stoupenci zřetelného vymezení obou termínů poukazují na fakt, že *vestfálský stát* nebyl vnitřně moderním (tj. jeho společnost nebyla racionalizována a industrializována) a disponoval pouze modernitou vnější, tedy uznáním ze strany kvalitativně stejných jednotek. K vnitřní modernitě se tento *vestfálský stát* musel teprve dobrat. Např. Osiander spatřuje význam roku 1648 spíše v jeho symbolické rovině a považuje jeho uzavření za pouhé potvrzení zásad z roku 1555 (*Augšpurský mír*) a hovoří o vzniku *vestfálského systému* až v souvislosti s 19. stoletím, kdy došlo k racionalizaci a modernizaci společnosti (Osiander, 2001: 283–284). Pro potřeby této statě není nutné mezi nimi rozlišovat, neboť oběma je vlastní koncept suverenity.

vlády efektivně na daném území distribuovat veřejné statky a uplatňovat vůči svému obyvatelstvu (a nejen jemu) legitimní monopol na použití násilí.

S přihlédnutím k dnešní realitě mezinárodního systému je pro existenci státu důležitější, disponuje-li tzv. vnější suverenitou, tedy, je-li jako stát uznáván jinými, již uznanými státy a považují-li se tyto aktéři za sobě rovné.³ Opět se zde setkáváme s rozličným názvoslovím, od Jacksonovy *negativní* (negative) resp. *právní* (juridical) suverenity, přes Kolstého *de iure* (de iure) stát až po Krasnerovu *mezinárodně-právní* (international legal) suverenitu (Lake, 2003: 305), jež opět ve své podstatě odkazují k jedinému, a sice schopnosti vystupovat v mezinárodním systému coby stát, jehož uznání je výrazem všeobecného konsensu.

2.2 Nabytí suverenity

Zásadní otázkou vyvstávající z rozdělení suverenity na její vnitřní a vnější díl je, za jakých předpokladů může ne-státní entita dojít svého mezinárodního uznání, tedy jaké podmínky je nutné splnit, aby došlo k proměně nestátní jednotky na plně suverénní stát. Neméně palčivou otázkou je, zda definované podmínky jsou objektivní povahy a zda splnění a priorních předpokladů postačuje k tomu, abychom mohli o vzniku nové státní jednotky hovořit.

Určité vodítko nabízí mezinárodní právo pracující s koncepty deklaratorní resp. konstitutivní teorie. *Deklaratorní teorie* předpokládá, že nabytí tří základních atributů státnosti (viz výše) je dostatečným důvodem pro to, aby ostatní aktéři uznali takovou entitu za sobě rovnou a umožnili jí fungovat v mezinárodním systému za stejných podmínek, jaké platí mezi již existujícími státy. Tento přístup zcela zřetelně hájí pozitivistický pohled na státnost a klade důraz na její funkční aspekty, jejichž naplnění je zcela nezbytné pro faktickou existenci státu (Seidl-Hohenveldern, 2006: 135). Myšlenka, že stát vzniká ve chvíli, kdy centrální vláda kontroluje území a zde žijící obyvatele je však vzhledem k mezinárodní praxi neudržitelná. Žádným způsobem totiž nevysvětluje skutečnost, proč nestátní útvary i v případě, že splňují faktická kritéria státnosti, tolik usilují o uznání od ostatních států (v optimálním případě od všech) a proč se svého uznání

nedočkávají různé separatistické a vzbouřenecké provincie, jejichž politická reprezentace a její represivní složky reálně ovládají obrovská území.⁴

Naopak *konstitutivní teorie* považuje uznání ze strany již uznávaného státu za klíčové a pouze entita, která se takového uznání dočká, může vůči státu, který toto uznání deklaroval jako stát vystupovat (Seidl-Hohenveldern, 2006: 135). Vztah uznávaný uznávající je reciproční a nelze jej automaticky přenášet na vztahy s dalšími aktéry. Je logické, že jednotka usiluje o uznání ze strany co největšího počtu států, jež jsou za ideálních podmínek také nejmocnějšími členy mezinárodního systému. Ochota rozšířit „rodinu států“ je tak převážně určována nikoliv reálnou schopností dané entity se jako „stát chovat“, ale skutečností, že její uznání nebude výrazně nikomu vadit. Díky tomu se uznání dočkaly i bizarní státní útvary jako např. britská Gambie, jejíž demarkace proběhla zcela v závislosti na koloniálních zájmech Francie a Velké Británie v oblasti západní Afriky. O její životaschopnosti bez silného vnějšího patrona pochybovali všichni, nejvíce pak sami britští koloniální úředníci (Jackson, 1999: 15). Protože však nikdo nekladl gambijské nezávislosti překážky, mohla se Gambie se svého sebeurčení těšit již roku 1965.

Navázání oficiálních diplomatických styků⁵ je natolik závažným aktem, že ani vstupem do mezinárodní organizace (MO) si stát nezajišťuje uznání od všech jejích členů, jinými slovy, členem MO mohou být státy, které se vzájemně neuznávají! Příklady, kdy členství v MO není podpořeno bilaterálními vztahy mezi všemi účastníky, nalezneme na globální i regionální úrovni a v kontextu našeho zájmu o kvazi státy jde o mimořádně zajímavý poznatek. V této pozici se ocitá např. Izrael, který přes své plnohodnotné členství v Organizaci spojených národů (OSN) doposud nenavázal oficiální diplomatické styky s řadou arabských zemí, což ho však zásadním způsobem neomezuje fungovat v rámci OSN coby plnohodnotný člen. OSN coby jediná skutečně univerzální mezinárodní organizace má svou nezastupitelnou roli při uznávání nových států. Vedle Valného shromáždění (VS) tvořeného zástupci všech členských států hraje klíčovou roli Rada bezpečnosti OSN (RB OSN), v níž její stálí členové disponují právem veta (USA, Velká Británie, Francie, Ruská federace, Čína). Právě RB předkládá Valnému shromáždění návrh na rozšíření o toho kterého členu. Nedojde-li mezi zástupci RB OSN

3) Je pravdou, že deklarovaná rovnost všech států bez ohledu na jejich velikost či počet obyvatel je vzhledem k mezinárodní praxi spíše symbolická. Poslední významný pokus omezit vliv velmi málo lidnatých států proběhnul v 60. letech minulého století v souvislosti s maledivskou žádostí o vstup do OSN. Velká Británie a USA prosazovaly, aby tyto „velmi malé státy“ získaly v rámci OSN pouze přidružené a nikoliv plnohodnotné členství. Debata byla poměrně záhy ukončena a k žádným omezením nedošlo (Mohamed, nedatováno: 4).

4) Praktickým projevem deklaratorního přístupu se stala Montevidejská konvence z 30. let 20. století, která ve svém třetím článku říká, že disponuje-li jednotka objektivními ukazateli (trvalé obyvatelstvo, teritorium, vláda, schopnost vstupovat do kontaktů s jinými vládami), je nutné ji za stát považovat bez ohledu na to, zda je její existence v danou chvíli pro ostatní aktéry akceptovatelná či nikoliv (plné znění konvence na <http://www.taiwandocuments.org/montevideo01.htm>, 10. 10. 2009).

5) Právě (a pouze) diplomatické styky signalizují vzájemné uznání. Všechny ostatní formy kontaktů (obchodní, kulturní a jiné) nemohou v žádném případě nahradit formální akt uznání (Potočný – Ondřej, 2006: 184).

ke shodě, je vstup nové země v zásadě nemožný a to i přesto, že by daná entita vykazovala všechny známky státu.

Zcela odlišná situace panuje v jedné z nejvýraznějších regionálních mezinárodních organizací, Africké unii (African Union), která do svých řad přijala formálně neexistující stát, Západní Saharu (oficiální název zní Saharská arabská demokratická republika), což vedlo k vystoupení jednoho z „mezinárodně plnohodnotných států“ Maroka. Přesto však na globální úrovni nedošlo k prolomení západosaharské izolace a žádný ze států nepřerušil s marockou vládou oficiální diplomatické styky (srov. Springerová, 2005: 40–61).

3. Jaksonova percepce kvazi států

Jacksonovu analýzu kvazi státnosti nelze začít bez bližšího obeznámení se s povahou státních aktérů v soudobém mezinárodním systému, přičemž pozornost je třeba soustředit na ty oblasti, které se své nezávislosti dočkaly až v důsledku dekolonizace v druhé polovině 20. století. Právě v tzv. třetím světě došlo v rekordně krátké době k bezprecedentnímu nárůstu počtu státních útvarů, které se mohly ze své nezávislosti těšit jen díky mimořádné ochotě přiznat právo na *sebeurčení* (self-determination) takřka všem národům žijícím pod koloniální nadvládou.⁶ Zásada sebeurčení nahradila doktrínu civilizačních standardů z 19. století a principy *efektivní vlády* (effective government) z 30. let minulého století, jimiž se obránci kolonialismu zaštiťovali ještě v předvečer roku Afriky (1960).⁷ Silný morální apel, který s sebou změna mezinárodní normy přinášela, vedl v praktické politice k odklonu od těch vlád, které své území bezesporu efektivně ovládaly, avšak nově se jejich kroky dostávaly do rozporu se zásadou sebeurčení. Praktickým příkladem se stala Jižní Rhodesie (Zimbabwe) spravována bílou menšinou, která sice vládla efektivně, avšak nově v rozporu s principem sebeurčení. Řada území tak došla své

6) Termín „národ“ je v této souvislosti podstatný, neboť princip sebeurčení byl vázán výhradně na národy a nikoliv na „různé národnosti, etnické nebo náboženské menšiny“ (Potočný – Ondřej, 2006: 10). Ty se mohly sebeurčení dovolávat pouze v rámci politického celku, jehož byly členem. Tato klausule měla omezit hrozící fragmentaci nových států.

7) Civilizační standardy, jejichž podstata byla silně evropocentrická, vycházely z předpokladu, že za stát může být uznána pouze taková jednotka, která zajišťuje svým obyvatelům právo na život, důstojnost, vlastnictví, svobodu pohybu, obchodu a vyznání a není v žádném rozporu s pravidly mezinárodního práva (Sørensen, 2005: 67). Naproti tomu stoupenci efektivní správy hájili názor, že není možné nechat bez kontroly žádný kus země a není-li místní vláda schopná efektivně svěřené území spravovat, je nutné ji nahradit (Jackson, 1987: 530).

nezávislosti nikoliv proto, že by její politická reprezentace byla schopna převzít závazky plynoucí ze správy teritoria, ale pouze na základě principu prosazeného v důsledku morální obrody evropských kolonizátorů.

3.1 Typy států v mezinárodním systému

Překotná dekolonizace a zbrklý přenos evropských principů do mimoevropských oblastí vedly ke vzniku obrovského počtu státních celků, které však nespĺňovaly standardy moderního státu. Pro potřeby stati je nepodstatné, zda tyto ne-moderní státy jsou „jednou z vývojových větví moderního státu“ (Waisová, 2007: 11) či zda modernitou vůbec neprošly (Sørensen, 2005: 100), rozhodující je jejich schopnost rychlé adaptace v mezinárodním systému a současně slabost plnit primární funkce činící stát státem.⁸ Obecně můžeme těmto jednotkám, o nichž lze hovořit jako o postkoloniálních či slabých, přiznat nezpochybnitelnou juridical statehood a současně pouze zanedbatelnou empirical statehood. Slovy Jacksona před sebou máme kvazi státy, jejichž existence je založena pouze na vnější suverenitě dané mimořádně příznivou shodou okolností.

Jackson hájí tezi, že k rychlé dekolonizaci vycházející ze změny mezinárodní normy mohlo dojít jen proto, že toto nové pravidlo žádným způsobem neohrožovalo samotnou podstatu již existujících států. Tyto státy necítily ze strany nově dekolonizovaných států žádné existenční ohrožení a neměly tudíž závažnějších námitek proti jejich uznání. Poprvé v dějinách měla mezinárodní norma nesoutěživý charakter, což byl dosud neznámý precedens, s nímž se bylo nutné vyrovnat.

Základy moderního státu se zrodily v Západní Evropě na přelomu středověku a renesance a vycházely z principů empirické (pozitivní) státnosti, která jako jediná umožňovala držitelům moci (vladař, parlament) reálně vykonávat správu teritoria (Jackson, 1999: 50–51). Nyní, v polovině 20. století, přišla éra formální státnosti, která zásadním způsobem proměnila kvalitu mezinárodních vztahů. V polovině 20. století již nebylo ospravedlnitelné, aby evropské mocnosti ovládaly většinu světa a přijetí nového pravidla upřednostňujícího negativní suverenitu pramenící z prostého mezinárodního uznání bylo inkorporováno do mezinárodního práva. Přiznání nezávislosti kolonizovaným národům bylo motivováno stejným morálním imperativem jako zrovnoprávnění nebilých

8) Podrobnou typologii státních útvarů v mezinárodním systému poskytuje Geogr Sørensen ve své knize *Stát a mezinárodní vztahy, kde rozlišuje státy moderní, postmoderní a postkoloniální. Toto rozčlenění není jediné svého druhu, jinou klasifikaci používá např. James Caporaso (stát vestfálský, regulátorský, postmoderní), který ji vztahuje k problematice EU či Ronald Inglehart (společnost nemoderní, moderní, postmoderní), jenž je představitelem postmoderní kritiky studia státnosti.*

skupin obyvatelstva v západoevropských demokraciích (Jackson, 1999: 75). Jen takto se bývalé kolonie mohly dočkat rychlé nezávislosti, jejíž udělení nebylo problematizováno faktickou neschopností vystupovat jako plnohodnotný stát. K naplňování zásady sebeurčení docházelo v koloniálních hranicích, které nebyly nikým zpochybňovány. Dekolonizované země resp. jejich vlády, které reálně ovládaly hlavní město a jeho nejbližší okolí, přijaly za své hranice vymezené kolonizátorem, neboť pouze tak se mohly vyhnout případným konfliktům prodlužujícím přiznání nezávislosti. Přeměna koloniálních sfér vlivu v mezinárodní hranice také usnadnila import evropských hodnot a principů, zejména pak tradičně evropského pojetí státnosti odehrávající se v rámci jasně demarkovaného státního území. Přestože se nově dekolonizované státy vyznačovaly vnitřní slabostí pramenící z nedostatku kapacity distribuovat veřejné statky, posilovat loajalitu obyvatelstva a budovat jednotící národní myšlenku (srov. Buzan, 1991: 65), stalo se z revoluční novinky práva na sebeurčení konzervativní pravidlo, které bránilo dosud neuznaným skupinám obyvatel dovolat se nezávislosti.⁹

Jacksonův závěr je jednoznačný. Drtivá většina států vzniklých na vlně euforie z dekolonizace není schopná plnit funkce, které jsou vlastní moderním státům, a proto je třeba o nich hovořit jako o kvazi státech. Takovýto přístup je sice možný, nicméně vzhledem k množství jednotek spadajících do takto definované kategorie, jde o označení spíše matoucí, neboť řadí do skupiny kvazi států téměř všechny dekolonizované země.

3.2 Jackson versus taxonomie slabé státnosti

Představené pojetí v sobě však skrývá dvě úskalí; za prvé lze do takto vymezené kategorie zahrnout příliš mnoho (i velmi odlišných) případů, což pak celý koncept rozmělnuje a za druhé je Jacksonův přístup napadán jinými, paralelně užívanými výrazy, které si jsou svým obsahem výrazně podobné. Nejfrekventovanějšími jsou termíny *failing*, *failed* či *collapsed*, přičemž neexistuje absolutní shoda na tom, jak přesně jednotlivé kategorie definovat a které případy do nich zařadit. K popularizaci uvedených pojmů výrazně přispěla počátkem 90. let 20. století americká ministryně zahraničních věcí Madeleine Albright, která k nim sáhla poté, co byl pojem *failed state* poprvé oficiálně uveden v článku nazvaném *Saving Failed States* v časopisu *Foreign Policy* z roku 1992 (Koskenmäki, 2004: 2). V českém prostředí je situace navíc komplikována absencí jednotného překladu, který by sémanticky zachytil jemné (byť podstatné) nuance. Obecně můžeme říci, že uvedené pojmy vždy odkazují k určité míře rozpadu státnosti, přičemž

9) Slovy Calvoceressiho byly nově dekolonizované státy slabé, ale rozhodně ne krotké (*weak but not meek*) (Calvoceressi dle Jackson, 1999: 83). Jistě bychom v historii našli i před africkou dekolonizací útvary, u nichž absentovala loajalita obyvatelstva vůči státu, či které nebyly schopny distribuovat veřejné statky. Přesto budou v textu zmíněny pouze okrajově, neboť jejich podrobné zkoumání není cílem této práce.

krajní formou je *stát zhroutilý* (*collapsed*). Naproti tomu stát označený jako *failing* je v *procesu rozpadu* a nelze přesně říci, do jakého konečného stavu jeho rozpad dospěje. Reálnou možností pak je dlouhodobý pomalý rozklad, který dle některých autorů (srov. např. Mair, 2008: 52) vytváří optimální podmínky pro působení teroristických skupin.

Vedle rozšířeného názvosloví *failing-failed-collapsed* odkazujícího k různé intenzitě selhání se můžeme setkat i s taxonomií slabé státnosti Jean-Germain Grose, který rozlišuje mezi pěti typy rozpadlých států a to na základě různé vnitřní míry jejich selhání (rozpadu). Trojici *failing-failed-collapsed* nahradil Gros pojmy *anarchický stát* (*anarchic state*), *stát přízrak* (*phantom state*)¹⁰, *anemický stát* (*anemic state*), *ukořistěný stát* (*captured state*) a *rozpadlý stát in vitro* (*failed state in vitro*) (Gros, 1996: 458–461). Anarchický stát lze ztotožnit s *collapsed state*, naproti tomu rozpadlý stát in vitro je zcela specifickou kategorií, do níž spadají ty země, které byly vnitřně rozpadlé ještě dříve, než se mohly jejich státní struktury etablovat (Bosna a Hercegovina).

Trojice *failing-failed-collapsed* i Grosova typologie se shodně zaměřují na vnitřní nestabilitu státních institucí a jsou tak obsahově takřka totožné s Jacksonovou kvazi státností s tím rozdílem, že Jackson svou pozornost takřka výhradně věnuje dekolonizovaným územím a není tak schopen postihnout např. Grosovu kategorii států in vitro ležících v mimoafrických oblastech. To však vede k tomu, že percepce kvazi státnosti je značně zúžená na předem preferovaný geografický prostor, což výrazně znesnadňuje zobecnění Jacksonova přístupu.

4. Kolstøho východiska

Zcela jiným směrem se při klasifikaci kvazi státnosti vydal Pål Kolstø, který přijal předpoklad, že kromě států, jejichž existence je odvozena od mezinárodního uznání a členství v OSN, se v mezinárodní politice vyskytují také jednotky, které mezinárodně-právním uznáním (ve smyslu konstitutivní teorie) nedisponují a přesto se fakticky jako stát chovají. V této souvislosti se opět setkáváme s množstvím pojmů jako *de facto state* (*de facto stát*), *unrecognized state* (*nerozpoznaný stát*), *para-state* či *pseudo-state* (*lživý stát*), přičemž všem je vlastní absence mezinárodního uznání.¹¹ Kolstø pak všechny uvedené pojmy zaštiťuje výrazem kvazi stát, který definuje zcela opačně než je tomu v pří-

10) Na místo *phantom state* je někdy používán výraz *mirage state* (*stát přelud*) (Gros, 1996: 459).

11) Uvedený výčet zpracován dle Kolstø (Kolstø, 2006: 725). Autor článku vidí problém zejména v označení *pseudo-state*, neboť v řečtině slovo *pseudo* znamená lež. Hovořit o lživých státech však v sobě nese negativní konotace, které jsou dokladem našeho etnocentrismu.

padě Jacksona, tedy přiznává mu výraznou empirical statehood, která však není doprovázena adekvátním mezinárodním uznáním.

Kolstø věnuje velkou pozornost podmínkám, jejichž splnění je klíčovým předpokladem pro vznik kvazi státu. Zásadní význam spatřuje ve schopnosti efektivně kontrolovat požadované teritorium, přičemž kontrola musí být činěna skrze centrální mocenské orgány, jejichž konečným cílem je dosažení faktické i formální nezávislosti a současně musí být tyto snahy dlouhodobou záležitostí a nikoliv krátkodobým excesem. Hranici Kolstø stanovil na dva roky (Kolstø, 2006: 725–726). Na základě uvedených kritérií lze skupinu kvazi států chápat poměrně koherentně s přihlédnutím k dílčím specifikům, jež jsou dána odlišnými výchozími podmínkami. Vzhledem k tomu, že všechny kontinenty světa s výjimkou Antarktidy jsou bezezbytku rozděleny mezi státy, probíhá emancipace kvazi států vždy na úkor již uznaných jednotek. Přeměna kvazi státu v plně mezinárodně uznávaný celek je však blokována právě těmi aktéry, kteří vznikli v důsledku uplatnění práva na sebeurčení počátkem 60. let. Tyto státy si plně uvědomují, že jejich existence přímo závisí na ochotě mezinárodního společenství nadále podporovat jejich územní integritu tím, že nepřiznává právo na sebeurčení dalším skupinám obyvatelstva. Uvědomíme-li si, že na půdě OSN počet zemí třetího světa výrazně převyšuje stoupenec případné změny (úpravy) mezinárodní normy, jeví se takřka nemožné rozšířit rodinu států, aniž by tento krok neměl zásadní dopad na charakter mezinárodního systému.

4.1 Příklady kvazi států

S ukázkovými kvazi státními jednotkami se můžeme setkat zejména v oblastech, které prošly v uplynulých 50ti letech dekolonizací resp. dekomunizací. Rozpad komunistických federací (Jugoslávie, SSSR, Československo) a relativně (rychlé) bezproblémové uznání nástupnických států bylo po éře dekolonizace z 60. let prvním (a posledním) obdobím, kdy nebyl vznik nových státních jednotek výrazně problematizován. Dekomunizace bývalého východního bloku spolu s dokončením africké dekolonizace (udělení nezávislosti Namibii 1991 a Eritreji 1993) byla chápána jako napravení posledních územních křivd a ochota uznat další státní jednotky výrazně klesla. Výraznou výjimkou v tomto směru představovalo uznání Východního Timoru a jeho vstup do OSN v roce 2002. Nemalý podíl na hladkém přijetí Timoru měl fakt, že jeho obyvatelstvo inklinuje převážným způsobem ke křesťanství (na rozdíl od muslimské Indonésie, od níž se odtrhnul) a také skutečnost, že území Timoru bylo k Indonésii připojeno až v 70. letech po odchodu Portugalců.

V současné době můžeme k ideálním příkladům Kolstøho kvazi státnosti řadit Podněsterskou republiku (emancipující se na úkor Moldavska), Somaliland (ležící v hranicích bývalého britského Somálska) či Severokyperskou tureckou republiku (ležící v severní části ostrova Kypr a uznávanou pouze Tureckem) (Kolstø, 2006: 726). V historické perspektivě pak patří do skupiny již zmiňovaná Eritrea, které své odpojení od Etiopie zdůvodňovala odlišnou koloniální minulostí a nedobrovolným vstupem do společné

etiopsko-eritrejské federace (Nugent, 2004: 73–75).¹² V africkém prostředí nalezneme také příklady Katangy (snaha o odtrhnutí v letech 1960–63 na úkor Konga) a Biafry (pokus o odtrhnutí od Nigérie 1967–70), které bojovaly za sebeurčení krátce po vzniku domovských států. Strach z „balkanizace“ mladých afrických republik však předznamenával neúspěch těchto pokusů a jasně naznačil neochotu připustit změnu právě zažitého statu quo. I vzdálenější minulost nám nabízí příklady kvazi státních celků, z nichž asi nejzajímavějšími jsou búrské republiky – Stát Goshen (State of Goshen) a Republika Shellaland (Republic of Shellaland), které vznikly na území dnešní Botswany počátkem 80. let 19. století. Jejich životnost (sice) nepřesahovala požadované dva roky a byla možná pouze díky mohutné podpoře spřátelené búrské republiky Transvaal, přesto šlo o velmi specifické územní celky, které se opravdu jako stát chovaly. Historicky zajímavým úkazem byly rovněž jihoafrické domoviny, v jejichž souvislosti se také používá označení kvazi stát. V tomto případě je však jeho užití zmatečné, neboť u nich nedošlo k naplnění základní Kolstøho podmínky, a sice k vyslovení požadavku na nezávislost. Jihoafrické domoviny byly sice formálně suverénními entitami, ovšem ony samy o tuto nezávislost nestály. Ta jim byla jednostranně přiznána jihoafrickou vládou, která se tímto krokem snažila ospravedlnit vlastní rasistickou politiku (k vývoji jihoafrických domovin viz Hulec, 1997).¹³ Podobnou kuriozitou uváděnou v souvislosti s kvazi státností je také Provincie Huttovy řeky (Principality of Hutt River) ležící v západní Austrálii. Přestože provincie vyhlásila nezávislost již v roce 1970 a coby monarchie v čele s princem Leonardem vydává vlastní známky, emituje měnu a zřizuje zastupitelské kanceláře, nemůžeme ji jako kvazi stát chápat, neboť australská vláda vůči provincii žádnou zášť nepociťuje a dokonce její aktivity podporuje coby součást australského kulturního dědictví.¹⁴

Příklady stojícími mimo obě představené klasifikace kvazi států patří Kosovo a Tchajwan, což je dáno mimořádnými mezinárodně-politickými souvislostmi vyplývajícími z jejich existence. Otázka mezinárodního postavení Kosova nabrala na obrátcích po jeho oficiálním vyhlášení nezávislosti z počátku roku 2008. Tento akt našel svou

12) Eritrea byla italskou kolonií, zatímco o dobytí Etiopie se Italové dvakrát neúspěšně pokoušeli (koncem 19. století a ve 30. letech 20. století). V letech 1952–62 vznikla z obou území společná etiopsko-eritrejská federace, která vzala za své počátkem 60. let, kdy etiopský císař Haile Selassie převzal kontrolu nad „neovladatelnou provincií“ a z jejího území učinil přímou součást Etiopie (Nugent, 2004: 75).

13) Za zmínku také stojí, že nezávislá domovina Bophutatswana (dalšími třemi stejně nezávislými republikami byly Ciskei, Transkei a Venda) sice měla formální nezávislost, fakticky však nemohla bez Jihoafrické republiky přežít, neboť její teritorium bylo tvořeno množstvím od sebe oddělených území (viz mapa Hulec, 1997: 220).

14) Více na oficiálních stránkách provincie, <http://www.principality-hutt-river.com>, 11. 10. 2009.

odezvu ze strany mnoha států (mj. České republiky), které Kosovo uznaly za plnohodnotný stát. Kosovo může argumentovat reálnou nezávislostí a schopností efektivně spravovat požadované území, přesto však jsou jeho vyhlídky na vstup do OSN mizivé. Hlavní zásluhu na mezinárodní izolaci Kosova má Rusko, které prostřednictvím svého zástupce v RB OSN účinně blokuje jakékoliv kosovské pokusy vstoupit do OSN. Existence Kosova je tak spíše než na existenci vnitřní a vnější suverenity vázána na mezinárodní souvislosti, které Kosovo prakticky nemůže zásadně ovlivnit. Ve srovnání s Tchajwanem (viz níže) také disponuje výrazně nižším ekonomickým potenciálem, který by umožnil alespoň částečně překonat bariéru ve vzájemných vztazích a učinil by z Kosova minimálně ekonomicky zajímavého partnera.

V jiné situaci je Tchajwan, který nejen reálně, ale také formálně, existoval až do počátku 70. let minulého století. Teprve poté, co byl jeho zástupce v RB OSN vyměněn diplomatem kontinentální Číny (Čínská lidová republika/ČLR), došlo k tomu, že Tchajwan (resp. jeho politická reprezentace) přestal být považován za představitele celé Číny. Uznání Pekingů však nebylo motivováno tím, že by snad tchajwanská vláda ztratila některý z atributů státu. Důvodem byla změna ve vztazích mezi USA a pekingskou vládou, které až do 70. let mezi sebou nekomunikovaly a vzájemně se neuznávaly. Výsledkem navázání diplomatických styků mezi Washingtonem a Pekingem bylo „zneuznání“ Tchajwanu a jeho odejití z OSN. Přesto však i nadále si některé z členských států OSN uchovaly diplomatické styky s Tchajwanem, čímž automaticky vyloučily možnost navázání oficiálních kontaktů s ČLR. Důležité však je uvést, *jaké státy* se přiklonily na stranu Tchajwanu. Bez ohledu na proklamovanou rovnost všech členů mezinárodního společenství udržují s Tchajwanem diplomatické styky země, jejichž význam je v mezinárodních vztazích spíše zanedbatelný (jedná se zejména o malé ostrovní státy – Palau, Kiribati, Svätý Kryštof a Nevis – a některé latinskoamerické země – Paraguay, Guatemala). Výjimkou v tomto smyslu jsou diplomatické kontakty s Vatikánem.¹⁵ Mezinárodní status Tchajwanu je navíc specifický jeho zřejmým ekonomickým potenciálem a strategickou polohou v blízkosti kontinentální Číny. Bez ohledu na formální diplomatickou izolaci se Tchajwan těší členství v APEC (Asijsko-pacifická ekonomická spolupráce), či v množství nevládních mezinárodních organizací. Rovněž se Tchajwan nevdal zřizování kulturních misí a úřadů v mnoha zemích světa (mj. i v České republice) skrze něž může intenzivně působit a navazovat kontakty se stejnými aktéry, s nimiž spolupracuje ČLR.

4.2 Faktory umožňují kvazi státům přežít

Přestože se dle Roberta Jacksona vytratila z mezinárodního systému konkurence (Jackson, 1999: 24), což umožňuje deviantním formám vlády přežít mnohem déle, než tomu

¹⁵ Oficiální stránky tchajwanské vlády, dostupné na <http://www.gio.gov.tw/taiwan-website/5-gp/yearbook/ch6.html>, 5. 11. 2009.

bylo kdykoliv dříve, není možné jejich existenci vnímat jako samozřejmou. Domovské státy logicky považují boj za nezávislost všech marginalizovaných skupin za rizikový a snaží se konfliktní potenciál snížit na minimum. K životaschopnosti kvazi státních jednotek dle Kolstøho výrazně přispívá pět faktorů: nation-building, posilování vojenské moci, slabost domovského státu, existence vnějšího patrona a konečně vztah mezinárodního společenství ke konkrétní kvazi státní jednotce (zpracováno dle Kolstø, 2006: 729–736). Budování národního povědomí je klíčovým předpokladem pro vytvoření vazeb mezi politickými představiteli a řadovým obyvatelstvem, které může (musí) vyjadřovat centrálním orgánům loajalitu (srovnej s Buzovaným budováním státní ideje coby jednoho ze tří komponentů státu). Národní identita je posilována skrze symboliku vyhrazenou pro účely státu (hymna, státní svátky, poutní místa apod.). Vybudování národního povědomí je zpravidla podpořeno mohutnou militarizací společnosti, která je ochotna nasadit vlastní život pro ochranu „národních“ zájmů daného teritoria. Domácí vojenské kapacity jsou v optimálním případě podpořeny angažmá silného zahraničního spojení, který neváhá nasadit vlastní zdroje pro ochranu spřáteleného teritoria. Aktivismus vnějšího patrona je přímo úměrný slabosti domovského státu vynutit si na svém území autoritu. Mezi slabostí domovského státu a vznikem kvazi státních jednotek lze hledat příčinnou souvislost, neboť slabé státní instituce vytvářejí optimální podmínky k vnitřní frakcionalizaci vedoucí ke kvazi státním jednotkám (byť nemusí splňovat všechny Kolstøho podmínky).

4.3 Možnosti zániku kvazi státu

Přestože kvazi státy vykazují zřejmé atributy státnosti, je nutné jejich existenci vnímat jako určité provizorium, které není pro mezinárodní stabilitu příliš vhodné. Doba, po níž kvazi stát existuje, může být natolik dlouhá (či krátká), že se z ní vyplývající problémy objevují pouze sporadicky a zájem o vyřešení situace je spíše formální. Kolstø při své analýze rozlišuje mezi čtyřmi způsoby zániku kvazi státu: připojení k vnějšímu patronovi, plná reinkorporace k domovskému státu, federalizace domovského státu (a začlenění kvazi jednotky na základě principu autonomie) a konečně dosažení plného mezinárodního uznání (zpracováno dle Kolstø, 2006: 734–738). Zastánci spojení kvazi státu a jeho vnějšího ochránce argumentují vztahem mezi Ruskem a Kaliningradem a tím, že ruská exkláva není po souši z Ruské federace dostupná a přitom není vystavena žádným tlakům ze strany okolních států, které by usilovaly o její připojení. Podobný vztah funguje mezi Severokyperskou tureckou republikou a Tureckem, které rovněž plní funkci ochránce. K opětovnému připojení vzbouřeneckých provincií došlo v případě konžské Katangy a nigerijské Biafry, přičemž v obou případech se mezinárodní společenství spíše přiklání k domovskému státu a neposkytlo separatistům výraznější vojenskou, ekonomickou ani politickou podporu. Pokus o připojení na principu federalizace byl neúspěšný v souvislosti se snahou vyřešit problém Kypru a vytvořit na ostrově jednu federalizovanou politickou jednotku. O této možnosti se hovoří také v souvislosti s postkon-

fliktním uspořádání Somálska, kdy jedním z posuzovaných modelů je také koncept federalizace země umožňující začlenění dnes již fakticky nezávislého Somalilandu. Uznání kvazi státu je pak krajním řešením, jemuž však není mezinárodní společenství příliš nakloněno. Kromě objektivních faktorů (zda by nově vzniklý stát měl kapacity samostatně přežít, či by jeho odtržení neohrozilo funkčnost mateřské země) je nutné vzít v potaz i schopnost daných kvazi státních jednotek budovat si na poli mezinárodní politiky dobrou image a všemožnými způsoby „prodávat“ vlastní úspěchy. Schopnost zasadit vlastní nezávislost do širšího kontextu je nutnou podmínkou na cestě k nezávislosti.

Závěrem

Cílem textu bylo představit problematiku kvazi států coby jedné z forem deviantní státnosti. Za základ nám posloužil moderní stát zformovaný v prostoru Západní Evropy, jehož základními atributy jsou obyvatelstvo, území a organizovaná centrální moc. Je-li jednotka schopna svěřené území efektivně spravovat a vykonávat veškeré důležité činnosti, disponuje tzv. vnitřní suverenitou. Pokud ji současně jiné jednotky uznávají za sobě rovnou, dostává se jí také tzv. vnější suverenity. Není výjimkou, že jednotka naplňuje pouze jednu z podob suverenity.

Rozdíl mezi juridical statehood (tj. suverenitou vnější) a empirical statehood (tj. suverenitou vnitřní) je základem pro Jacksonovo a Kolstøho pojetí kvazi státnosti. Jackson při své neotřelé analýze vychází z přesvědčení, že státy, které nesplňují základní funkce (tj. nedistribují na svém území veřejné statky), lze označit termínem kvazi stát. Na základě takto přijatého kritéria zařadíme do kategorie kvazi státnosti téměř všechny státní celky vzniklé v důsledku dekolonizace. Jacksonův profesionální zájem o oblast tzv. Třetího světa částečně deformuje celý koncept, neboť naznačuje Jacksonovo celoživotní zaujetí pouze tímto regionem. Druhým problematickým místem teorie je existence množství jiných pojmů, které pravděpodobně lépe vystihují onu vnitřní slabost a absenci empirical statehood, k níž Jackson odkazuje. Termíny failing-failed-collapsed (či alternativní Grosova taxonomie slabé státnosti) jsou schopny postihnout to, co Jackson označuje jako kvazi státnost a navíc jsou sto zachytit rozdíly mezi různou mírou této vnitřní slabosti.

Proto se v textu přikláníme k přístupu Pála Kolstø, který je pomocí jasných charakteristik schopen vágní termín kvazi stát lépe definovat a jednoznačně jej přisuzuje těm entitám, které přes zjevné nadání fakticky jako stát fungovat, postrádají jakékoliv mezinárodní uznání. K ukázkovým příkladům řadíme Podněsterskou republiku či Somaliland, které své požadavky na nezávislosti artikuluji již dost dlouho a současně jejich političtí představitelé reálně ovládají části území. Zřetelně tedy vidíme, že autoři přiznávají kvazi státnost zcela odlišným jednotkám, a to v závislosti na jimi preferovanou faktickou či formální suverenitu. Mimo obě uvedené kategorie leží svérázné (zejména

na historické) útvary jako např. jihoafrické domoviny či búrské republiky 19. století, které se čas od času v mezinárodním společenství vyskytují.

Mimo zavedené kategorie také nadále zůstávají ty jednotky, kterým se plného uznání nedostává v důsledku mezinárodních okolností. Ukázkovými příklady jsou Kosovo a Tchajwan, které leží na pomezí Kolstøho kvazi státu a plnohodnotného uznaného státu. Oba útvary zřetelně naplňují klíčové atributy státnosti a dokonce je některé státy za sobě rovné uznávají, přesto však je nelze zařadit po bok plnoprávných členů mezinárodního systému. Kosovo i Tchajwan totiž dokazují skutečnost, že o reálném uznání rozhodují nejmocnější aktéři, kteří jej v případě zájmu mohou velmi účinně blokovat. Uznání a vstup do OSN tak přestává být záležitostí související s naplněním čistě faktických projevů státnosti, ale stává se také velmi účinným nástrojem mocenských projevů nejvýznamnějších členů systému.

Literatura:

BUZAN, Barry (1991): *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Second Edition. Rienner Publishers.

GROS, Jean-Germain (1996): Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti. *Third World Quarterly* (3) 13, s. 455–471.

HULEC, Otakar (1997): *Dějiny Jižní Afriky*. Praha: Lidové noviny.

JACKSON, Robert, H. (1987): *Quasi-States, Dual Regimes, and Neoclassical Theory: International Jurisprudence and the Third World*. *International Organization* 4 (41), s. 519–549.

JACKSON, Robert, H. (1999): *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, London: Cambridge University Press.

KLÍMA, Karel (2003): *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI Publishing.

KOLSTØ, Pål (2006): The Sustainability and Future of Unrecognized Quasi-States. *Journal of Peace Research* 43 (6), s. 723–740.

KOSKENMÄKI, Riikka (2004): Legal Implications Resulting from State Failure in Light of the Case of Somalia. *Nordic Journal of International Law* 73, s. 1–36.

LAKE, David, A. (2003): The New Sovereignty in International Relations. *International Studies Review* 5, s. 303–323.

MAIR, Stefan (2008): A New Approach. The Need to Focus on Failing States. *Harvard International Review* (Winter), s. 52–55.

MOHAMED, Ali, N. (nedatováno): The Diplomacy of Micro-States. *Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'*. Dostupné na http://www.clingendael.nl/publications/2002/20020100_cli_paper_dip_issue78.pdf, 11. 10. 2009.

NUGENT, Paul (2004): *Africa Since Independence*. New York: Palgrave Macmillan.

OSIANDER, Andreas (2001): Sovereignty, International Relations, and Westphalian Myth. *International Organization* 2 (55), s. 251–287.

PIKNEROVÁ, Linda (2009): *Fenomén kvazi-států – případová studie Somalilandu*. Nepublikovaná diplomová práce obhájená na Katedře politologie a mezinárodních vztahů Fakulty filozofické Západočeské univerzity v Plzni.

POTOČNÝ, Miroslav a Jan ONDŘEJ (2006): *Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část. 5. doplněné a přepracované vydání*. Praha: C. H. Beck.

ROTBURG, Robert, I. (2004): *The Failure and Collapse of Nation-State. Breakdown, Prevention, and Repair*, in: Rotberg, Robert, I., ed., *When States Fail: Causes and Consequences*, s. 1–45, New Jersey: Princeton University Press.

SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz (2006): *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: ASPI Publishing.

SØRENSEN, Georg (2005): *Stát a mezinárodní vztahy*. Praha: Portál.

SPRINGEROVÁ, Pavlína (2005): *Západní Sahara-příběh neukončené dekolonizace*. *Politologická revue* 1 (10), s. 40–61.

WAISOVÁ, Šárka (2007): *Úvod. Rozpadlé a rozpadající se státy jako vývojová větev státnosti*, in: Waisová, Šárka, a kol., *Slabé státy. Selhání, rozpad a obnova státnosti*. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, s. 7–16.

<http://www.principality-hutt-river.com>, 11. 10. 2009.

<http://www.taiwandocuments.org/montevideo01.htm>, 10. 10. 2009.

<http://www.gio.gov.tw/taiwan-website/5-gp/yearbook/ch6.html>, 5. 11. 2009.

Miroslava Pitrová

Komunální uspořádání v SRN – případová studie Svobodného státu Bavorsko¹

Abstract

The article explains the organization and the structure of authorities on the local and communal level in the Federal Republic of Germany and that in Free State of Bavaria. The case study should outline a uniqueness of the communal organization in Germany and it should be used as an example of identical or similar indices. However, at the same time, Bavaria has a specific status in Germany shown in the structure of the communal and local authorities. In Bavaria, in contrary to other federal states, there exist the specific territorial-administrative units.

1. Úvod

Spolková republika Německo (dále jen Německo) je dle článku 20 II, odst. 1 GG² demokratický a sociální spolkový stát. Skládá se ze šestnácti spolkových zemí, z nichž tři jsou samostatná města se zvláštním statutem (Stadtstaat). Jedná se o Brémy, Hamburk

1) Tento text vznikl v rámci projektu institucionální podpory katedry politologie a mezinárodních vztahů FF ZČU Víceúrovňové vládnutí v Evropské unii.

2) Základní zákon – Grundgesetz (GG), Ústava Spolkové republiky Německo.